

Año 5 | n° 15

Mayo-agosto 2019

ISSN 2386-5776

Comillas Journal of International Relations



Redes de ciudades y cambio climático: la colaboración de Ciudad de México con ICLEI y C40

La situación actual de los conflictos territoriales y fronterizos
en América Latina y Caribe

Los animales de las relaciones internacionales, la Unión Europea y el nuevo
orden mundial

Liderazgo geopolítico: el papel de los acuerdos comerciales

SUMARIO

Año 5 | n° 15

Mayo-agosto 2019



ARTÍCULOS | ARTICLES

La situación actual de los conflictos territoriales y fronterizos en América Latina y Caribe..... 1

The Current Situation of Territorial and Border Conflicts in Latin America and the Caribbean

Adela M. Alija

Redes de ciudades y cambio climático: la colaboración de Ciudad de México con ICLEI y C40..... 16

City Networks and Climate Change: Mexico City's Collaboration with ICLEI and C40

María Luisa Azpíroz

Los animales de las relaciones internacionales, la Unión Europea y el nuevo orden mundial..... 28

The International Relations' Animals, European Union and the New Global Order

Javier de Carlos Izquierdo

¿Son importantes los partidos? Análisis del caso uruguayo 42

Do Parties Matter? Analyzing the Uruguayan Case

Castellar Granados

Liderazgo geopolítico: el papel de los acuerdos comerciales..... 62

Geopolitical leadership: the role of trade agreements

Juan de Lucio

Vinculación entre la política climática doméstica en países emergentes y la política internacional del cambio climático: propuesta de un marco analítico..... 78

Links between Domestic Climate Policy in Emerging Countries and International Climate Change Politics:

A Proposal for an Analytical Framework

Christopher Kurt Kiessling

On Urban Informality: A Pyramid on Slum Upgrading and Placemaking..... 99

Acerca de la informalidad urbana: una pirámide sobre la mejora de asentamientos informales y la creación de lugares

Natalia Meléndez Fuentes

RECENSIONES | BOOK REVIEWS

Un nuevo Estado para un nuevo orden mundial: la independencia de Eslovenia |

Carlos González Villa 120

Por Marcos Ferreira Navarro

Director de la Revista | Journal Editor 124

Consejo de Redacción | Editorial Board..... 124

Consejo Asesor | Advisory Board..... 124

Directrices para Autores | Author Guidelines..... 125



LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES Y FRONTERIZOS EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE

The Current Situation of Territorial and Border Conflicts in Latin America and the Caribbean

Adela M. Alija

Universidad Antonio de Nebrija

E-mail: aalija@nebrija.es



Autor

El objetivo principal de este artículo es hacer una revisión de los conflictos fronterizos y territoriales vigentes en América Latina y el Caribe, así como de su importancia en el escenario americano. Para comprender mejor la situación actual es necesario revisar sus antecedentes, destacando su complejidad. En la actualidad numerosos países americanos tienen diferencias relacionadas con su territorio. En algún caso, las crisis fronterizas entre países han implicado a la fuerza militar. Estos conflictos son reavivados de forma recurrente por los Gobiernos que los utilizan como elemento de cohesión nacional en determinados momentos, como elemento de distracción de otros problemas o con objetivos económicos.



Resumen

The main objective of this article is to review the current border and territorial conflicts in Latin America and the Caribbean, as well as their importance in the American scenario. To better understand the current situation it is necessary to review its background, highlighting its complexity. At present many American countries have differences related to their territory. In some cases, cross-border crises between countries have involved military force. These conflicts are recurrently revived by the governments that use them as an element of national cohesion at certain times, as an element of distraction from other problems or with economic objectives.



Abstract

Conflictos; territorio; fronteras; América Latina; Caribe.
Conflicts; territory; borders; Latin America; Caribbean.



Key words

Recibido: 01-05-2019. Aceptado: 19-06-2019.



Fechas

1. Introducción

Las fronteras son simultáneamente límites y cierres pero también [...] lugares de encuentro común, factores separadores e integradores que no pueden estudiarse, sino en relación con los grupos humanos que dividen.
(Moya, 2012, p. 477)

La existencia de conflictos territoriales y fronterizos sin resolver en América Latina y el Caribe influye de manera importante en la estabilidad de ese escenario. Los conflictos relativos a la delimitación del territorio, sea terrestre o sea marítimo, alteran de forma recurrente las relaciones interestatales de la zona y ponen en cuestión la eficacia de sus mecanismos cooperativos tanto bilaterales como multilaterales¹.

La mayoría de los conflictos actuales de ese tipo tiene sus raíces en el pasado, en la herencia colonial y en la frágil delimitación fronteriza de los nuevos Estados en el momento de su nacimiento como tales². El siglo XX ha añadido nuevos conflictos territoriales y limítrofes a los más antiguos. Muchos de los nuevos conflictos han tenido su origen en la revisión del Derecho Internacional del Mar, así como en el desarrollo de nuevos medios para explotar los recursos marinos. Los cambios que introdujo la [Convención de las Naciones Unidas para el Derecho del Mar](#) de 1982 (en vigor a partir de 1994) entre ellos el establecimiento de la figura de la zona económica exclusiva —que se extiende a las doscientas millas—, han influido en el aumento de litigios por el territorio marítimo. Para algunos autores el factor económico es el más determinante en los conflictos territoriales de América Latina, más que la geopolítica, la construcción de la identidad nacional o “el sentimiento de pertenencia a una patria” (García Pérez, 2005, p. 218).

En todo caso, todavía hoy, cerca de doscientos años después de sus independencias de España y Portugal, hay alrededor de veinte países con diferendos en relación con sus fronteras o con su territorio. Estos conflictos sin resolver son utilizados periódicamente por los Gobiernos como elementos de cohesión nacional, como forma de desviar la atención de la población de otros problemas o son reactivados por cuestiones económicas.

El proceso de fragmentación política de las colonias americanas³ (García Pérez, 2005), el fracaso de las propuestas del panamericanismo bolivariano (Reza, 2006), las dificultades en la construcción de los nuevos Estados, la inestabilidad que se prolongó por mucho tiempo en las jóvenes repúblicas..., todos estos factores contribuyeron al origen de múltiples conflictos, algunos de los cuales, aparentemente cerrados, siguen latentes o, como hemos dicho, se reabren

La mayoría de los conflictos por territorio actuales tiene sus raíces en el pasado, en la herencia colonial y en la frágil delimitación fronteriza de los nuevos Estados en el momento de su nacimiento

1 Este artículo continúa el trabajo desarrollado en el capítulo titulado “Los conflictos territoriales y fronterizos en América Latina. Contexto y situación actual”. Capítulo incluido en la monografía *Territorio y conflicto en América Latina*, de la que también es coordinadora la autora (Alija, 2017).

2 Los problemas fronterizos no son exclusivos de la América española; en el Caribe podemos también señalar conflictos de este tipo entre Estados que fueron colonia británica u holandesa. Caso del conflicto entre Venezuela y Guyana o el que existe entre Guatemala y Belice (ambos conflictos históricos).

3 Al final de las independencias en Hispanoamérica había ocho “unidades” políticas: México, República Federal de Centro América, Confederación de la Gran Colombia, Perú, Bolivia, Chile, las Provincias Unidas del Río de la Plata y Paraguay, a lo largo del siglo XIX se llegó a diecinueve, y a veinte con la independencia de Panamá de Colombia en 1903.

ocasionalmente y son determinantes en el aumento de la militarización de las relaciones entre los Estados americanos (Alija, 2017, p. 25).

Aunque las disputas fronterizas han llevado en algunos casos al uso de la fuerza militar, pocas veces han desembocado en guerra abierta⁴ (Domínguez, 2003; Moya, 2012). Aun así, la guerra es un riesgo real, y no tenemos que remontarnos al siglo XIX para encontrar ejemplos⁵. En definitiva, la estabilidad del área es perturbada de forma periódica por estos conflictos que tienen un componente económico importante, no solo emocional, y que son un auténtico desafío en la zona. Debemos destacar que este escenario conflictivo convive con un alto grado de integración regional (Caballero, 2012; Sanahuja, 2011)⁶.

2. Los antecedentes de los conflictos territoriales actuales (siglos XIX y XX)

El territorio, como uno de los elementos básicos del Estado, implica obviamente cuestiones políticas y económicas, pero también culturales y sentimentales, por lo que los conflictos en los que el territorio está involucrado suelen evolucionar de manera complicada.

La administración colonial marcaba la división territorial posterior (con la aplicación del clásico *Uti possidetis iuris*⁷), una división modificada posteriormente por tratados y acuerdos entre los Estados nacientes. Hay situaciones muy diversas derivadas de los problemas de fronteras: la persistencia en el tiempo, como la disputa de Chile y Bolivia iniciada en 1879 con la guerra del Pacífico; la existencia de Estados con diferendos abiertos con distintos países, tal es el caso de Nicaragua que está en disputa con Colombia, Costa Rica, Jamaica y Panamá. Por último, debemos hacer hincapié en que la mayor parte de los conflictos territoriales actuales no proceden del siglo XIX, sino de bien entrado el siglo XX (Domínguez, 2003; García Pérez, 2005; Pozo, 2002; Chevalier, 2000; Halperin Donghi, 2000).

La administración colonial marcaba la división territorial posterior, que se modificaba posteriormente por tratados y acuerdos entre los Estados nacientes

2.1. Los conflictos en el siglo XIX. La delimitación territorial de los nuevos Estados

Durante el siglo XIX los numerosos conflictos territoriales fueron contribuyendo a modelar la geopolítica americana. Recordamos a continuación los más significativos. En primer lugar,

4 En palabras de Jorge I. Domínguez: “En su mayor parte los latinoamericanos no temen agresiones de sus vecinos. No esperan que sus países entren en guerra entre sí y se sorprenden cuando estalla violencia interestatal en la frontera” (Domínguez, 2003).

5 En el siglo XX ha habido ejemplos de crisis importantes con riesgo bélico: Argentina y Chile en 1978 (litigio por la soberanía en el Canal del Beagle); entre Chile, Bolivia y Perú, también en los setenta; Colombia y Venezuela en 1987 (crisis de la corbeta Caldas, relacionada con la soberanía de las aguas en el golfo de Venezuela —golfo de Coquivacoa en Colombia—); la guerra de Perú y Ecuador en 1995 (guerra del Cenepa) que, aún sin declararse formalmente, costó vidas y pérdidas económicas.

6 Se señala la paradójica situación que vive América Latina, con un alto nivel de diplomacia multilateral y de integración regional, pero cuya geografía política está marcada por las disputas, por conflictos bilaterales latentes que dañan las relaciones regionales y que las organizaciones regionales (UNASUR, Celac y otras) no consiguen resolver.

7 Recordemos que se trata de un principio de Derecho Internacional Público muy consolidado en América. Este principio plantea que “lo que se poseyó se sigue poseyendo”, por lo tanto reconoce un derecho de posesión que se basa en la sucesión de títulos jurídicos existentes con anterioridad a la independencia del Estado (en el caso americano, títulos de las potencias europeas). Dicho de otro modo, “lo que poseía en nombre del rey de España, lo posee ahora en nombre propio cada Estado Americano” https://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/glosario/glosariou.html. Consulta, 1 de marzo de 2019.

señalamos el conflicto de la frontera sur de Brasil del que habría de nacer la República de Uruguay⁸ que, en un primer momento, afectó a España y Portugal y fue “heredado” por Brasil y Argentina. En segundo lugar, los diversos conflictos en los que estuvo involucrada la Gran Colombia (entidad existente entre 1821 y 1831 que agrupaba a Nueva Granada, Capitanía General de Venezuela y Provincia de Quito)⁹.

Entre 1828 y 1829 la Gran Colombia se enfrentó con Perú por la soberanía sobre zonas en la Amazonía y en la costa del Océano Pacífico (en los Andes y Tumbes y Guayaquil). Este conflicto está en el origen de la guerra entre Colombia y Perú, ya en el siglo XX (1932-1933), y también es la causa última del largo conflicto limítrofe entre el Perú y el Ecuador (finalizado en 1998).

La disolución de la Gran Colombia supuso el nacimiento de tres Estados independientes y dio lugar a varios conflictos armados, uno de ellos fue la guerra entre Ecuador y Nueva Granada (hoy Colombia) o guerra del Cauca en 1832, que enfrentó a ambos países por la soberanía de las provincias limítrofes de Pasto, Popayán y Buenaventura, que quedaron finalmente en manos de Colombia.

En 1837 comenzó la guerra entre la Confederación Argentina y la Confederación Perú-Boliviana¹⁰. El conflicto estaba en la Cuestión de Tarija y otras provincias del noroeste argentino (la Puna de la provincia de Jujuy, y el norte de la de Salta, que fueron recuperadas por las fuerzas argentinas) Bolivia retuvo Tarija y compensó a Argentina con la Puna de Atacama (Goldman, 2013).

La guerra hispanosudamericana de 1865, llamada también guerra contra España o primera guerra del Pacífico, significó la consolidación de la independencia peruana y su reconocimiento por parte de España, aunque provocó enormes gastos para los países implicados (Chile, Perú, España y, en menor medida, Bolivia y Ecuador) especialmente para Perú y España.

Por las mismas fechas, entre 1864 y 1870, se desarrollaba la guerra de la triple alianza o guerra del Paraguay. La coalición formada por Brasil, Uruguay y Argentina luchó contra un Paraguay que arrastraba viejos litigios por sus fronteras con Brasil y que comienza a tener una política exterior agresiva en un momento de construcción nacional en Argentina y de desarrollo económico en Brasil, ambos en proceso de ascensión. Como resultado, además de las terribles pérdidas humanas (más del 70% de su población), Paraguay perdió gran parte de su territorio y quedó arrasado económicamente siendo ocupado durante varios años por Argentina y Brasil. En estos conflictos pasados, como en los del presente, observamos una suma de factores y de intereses que no solo se refieren al territorio, sino también, y especialmente, al poder y al papel que los nuevos Estados pretenden jugar en el sistema internacional. El caso de Paraguay es paradigmático de lo que comentamos.

La guerra hispano-sudamericana de 1865 significó la consolidación de la independencia peruana y su reconocimiento por parte de España

8 La llamada Invasión luso-brasileña (1816-1820) concluyó con la anexión de lo que hoy es Uruguay, el sur de Brasil y la Mesopotamia argentina al Reino Unido de Portugal, Brasil y el Algarve, y, con su independencia en 1824, al Reino de Brasil. Esta zona (Banda Oriental, luego Provincia Cisplatina) es el origen del siguiente conflicto, la guerra del Brasil (1825-1828), en la cual Brasil pierde la Cisplatina que no retornará a las Provincias Unidas del Río de la Plata, sino que se convertirá en un nuevo país: Uruguay.

9 Territorio correspondiente hoy a Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá.

10 Un Estado de corta duración (1836-1839) formado por el Estado Norperuano, Estado Surperuano y Bolivia.

La guerra del Pacífico¹¹, a veces denominada segunda guerra del Pacífico para distinguirla de la guerra hispanosudamericana, se desarrolló entre 1879 y 1884 y enfrentó a Chile contra Bolivia y Perú. Esta guerra ha dado lugar a conflictos periódicos que atravesaron el siglo XX sin resolverse de forma satisfactoria y que han llegado hasta el siglo XXI; efectivamente, los tratados de paz firmados entre Chile y Bolivia y entre Chile y Perú no cerraron apropiadamente las disputas. La pérdida del departamento del litoral, ratificada en el Tratado de Paz y Amistad de 1904, supuso para Bolivia la “mediterraneidad”, es decir, la pérdida de sus puertos y del acceso al mar, con las consiguientes implicaciones económicas y militares.

El conflicto ha permanecido enquistado entre ambos países, es la causa de constantes tensiones diplomáticas y se ha recrudecido en la actualidad, como veremos más adelante. Para Perú, la guerra del Pacífico, supuso también pérdidas territoriales que se fijaron en el fallido Tratado de Ancón de 1883, y posteriormente, con el arbitraje de Estados Unidos, en el Tratado de Lima de 1929. La pérdida territorial implicaba a Bolivia, puesto que era la zona que Chile destinaba para uso boliviano (zona de Arica). La fijación de los límites terrestres entre Chile y Perú después de la guerra del Pacífico ha tenido continuidad en las disputas por la delimitación del territorio marítimo como veremos más adelante.

La última de las guerras territoriales del siglo XIX fue la guerra del Acre o guerra del caucho, iniciada en 1899 entre Bolivia y Brasil, y que involucró también a Perú. Esta guerra es otro ejemplo de la intervención de factores diversos en los conflictos territoriales; por un lado está la poco clara delimitación fronteriza después de la independencia (el territorio de Acre era de soberanía española, quedando en disputa entre Perú y Bolivia, dándose el caso de que Brasil —los caucheros brasileños— había ido ocupando de facto ese territorio) por otro lado, intervienen los intereses económicos sobre un territorio muy rico en caucho y con yacimientos de oro y plata. La guerra concluyó con la victoria de Brasil y los subsiguientes tratados de Petrópolis en 1903 (Brasil-Bolivia) y de Velarde-Rio Branco en 1909 (Brasil-Perú) que, con algunas concesiones económicas, significaban la anexión brasileña de los territorios en disputa (Molina, Vargas, y Soruco, 2008).

Otro ejemplo de la intervención de factores diversos en los conflictos territoriales es la guerra del acre, o guerra del caucho, iniciada en 1899 entre Bolivia y Brasil, y que involucró también a Perú

2.2. Los conflictos territoriales en el siglo XX. La fragilidad de los acuerdos

Como podemos apreciar, el siglo XX comienza en América del Sur y Central con conflictos sin resolver y con frágiles acuerdos en los finalizados. Destacamos entre los principales conflictos del siglo XX, el larguísimo conflicto entre Perú y Ecuador (1830-1998) que es continuación de la guerra entre Gran Colombia y Perú, mencionada anteriormente. Más de siglo y medio y varias guerras hacen de este conflicto uno de los más persistentes del continente americano. Las diferencias en cuanto a los límites fronterizos entre ambos países en la región entre la cuenca amazónica y los Andes están en el origen de este conflicto.

Las tensiones entre Ecuador y Perú se han convertido en conflicto armado en tres ocasiones fundamentalmente: la guerra peruano-ecuatoriana de 1941, que finalizó con la firma del Proto-

11 En la guerra del Pacífico los factores económicos fueron determinantes. Por otro lado, esta guerra muestra la fragilidad de los tratados de límites fronterizos firmados entre los nuevos Estados. Entre Chile y Bolivia se inició una escalada conflictiva que culminó con la invasión chilena de la zona en litigio (Antofagasta) y la consiguiente declaración de guerra por parte de Bolivia que contaba con el apoyo de Perú (en virtud de una alianza defensiva entre ambos).

colo de Río de Janeiro de 1942 en el que se establecía la frontera terrestre, la guerra o conflicto de Paquisha —según Ecuador— o del falso Paquisha —según Perú— de 1981 y el conflicto del Alto Cenepa o guerra o Conflicto del Cenepa de 1995¹². Hasta 1998, con el Acta de Brasilia que ratificó los acuerdos del Protocolo de Río, no se normalizaron las relaciones entre Perú y Ecuador.

La guerra del Chaco (1932-1935) estaba íntimamente relacionada con problemas enquistados en conflictos anteriores. Paraguay y Bolivia se disputaban el control de la región del Chaco Boreal. Paraguay había quedado muy reducido después de la guerra de la triple alianza y Bolivia había quedado sin acceso al mar después de la guerra del Pacífico. La guerra tuvo efectos devastadores, especialmente en Bolivia. Fue una guerra sangrienta y desigual que mostró, en pleno periodo de entreguerras, la ineficacia de los mecanismos internacionales para mantener la paz.

Paraguay salió victorioso de la guerra del Chaco (Córdoba, 2015) y se quedó con tres cuartas partes del territorio del Chaco, aumentando en gran medida su territorio, que había quedado tan menguado en la guerra de la triple alianza. De nuevo no es solo una discusión de límites o de prestigio de lo que hablamos, la sospecha de la existencia de petróleo avivó el conflicto. La Conferencia de Paz, celebrada en Buenos Aires en 1938, con la intermediación de Carlos Saavedra, ministro de Asuntos Exteriores de Argentina, fue ratificada más de setenta años después —en 2009— por Evo Morales y Fernando Lugo también en Buenos Aires, en presencia de la presidenta argentina Cristina Fernández.

También en los años treinta del siglo XX se produjo una nueva guerra entre Colombia y Perú. La pugna por la soberanía sobre la zona cauchera de la cuenca del río Putumayo y la ciudad de Leticia no era sino una continuación de la vieja disputa cerrada en falso en los sucesivos conflictos. La guerra colomboperuana (Atehortúa, 2007; Restrepo y Betancur, 2001) finaliza con la ratificación de un tratado anterior (de Salomón-Lázaro).

Por último, la guerra de las Malvinas de 1982 nos sirve para destacar de nuevo que los diferendos territoriales han sido utilizados en numerosas ocasiones como elemento de cohesión nacional frente al enemigo externo. La victoria del Reino Unido influyó en gran manera en el final de la dictadura argentina. Las Malvinas siguen siendo objeto de reclamación por Argentina (Iglesias, 2012).

La victoria del Reino Unido en la guerra de las Malvinas de 1982 influyó en gran manera en el final de la dictadura argentina

3. Conflictos limítrofes y territoriales vigentes en América Latina y el Caribe

El siglo XXI, testigo de un incremento de procesos de integración latinoamericana, presenta paradójicamente un aumento de la tensión regional. Viejos y más recientes conflictos siguen vigentes, amenazando la estabilidad de las relaciones entre los Estados e influyendo en sus políticas internas. Una revisión de dichos conflictos no puede ignorar la existencia de elementos de gran relevancia que complican aún más las tensiones en la zona.

12 La diferente denominación de los conflictos por parte de los Estados implicados tiene un significado político. Por ejemplo, Perú denomina “falso Paquisha” al conflicto al que Ecuador llama de Paquisha, porque denuncia que Ecuador se había internado en territorio peruano; Ecuador llama guerra del Cenepa, y Perú, conflicto del Cenepa, aduciendo que no hubo declaración de guerra entre ambos países en 1995.

Aunque las fronteras definen los límites de la soberanía de los Estados y, por tanto, el marco en el que se desarrolla la identidad nacional, en muchos de los casos analizados dichas fronteras siguen siendo territorios inciertos, a veces lejanos para la acción del Estado. La complejidad de estos conflictos que analizamos plantea situaciones que van más allá del acuerdo o desacuerdo en la fijación de los límites territoriales.

La llamada ubicación periférica de las zonas fronterizas y su aislamiento de los centros más dinámicos (Moya, 2012) influyen en la formación de “fronteras calientes”, zonas de frontera que no solo sufren la falta de políticas públicas y la falta de servicios, sino que soportan problemas de violencia y de aumento del crimen, con tráfico ilegal de personas, de armas o de drogas.

En muchas de las zonas transfronterizas, con débiles estructuras socioeconómicas y políticas y con una población que no se siente atendida por el Estado, las propuestas de “ciudadanización”¹³ están sustituyéndose por un discurso “de soberanía” de carácter nacionalista y militarista que se centra en la reivindicación territorial (Espinosa, 2011), la militarización de las fronteras no está colaborando en el desarrollo de esas zonas que tienen problemas de gobernanza local y regional y no solo estatal. La llamada a la defensa del interés nacional es, en ocasiones, una llamada al interés de determinados grupos internos y externos (Guerra-Borges, 1997).

Otro de los elementos a tener en cuenta en relación a los conflictos territoriales es su influencia negativa no solo en las relaciones bilaterales sino en las multilaterales y, por lo tanto, en los comentados procesos de integración regional. Un ejemplo de lo que decimos ha sido el fracaso en la firma de un tratado energético entre países de MERCOSUR y Estados asociados (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile, abierto también a Bolivia y Venezuela).

La necesidad de la integración física, operativa y comercial en el ámbito energético es un discurso recurrente en América Latina (Ruiz Caro, 2010) y parece haber acuerdo, aunque no sin controversias¹⁴, en que sería positiva para el aprovechamiento de recursos e infraestructuras. La integración energética implica la creación de redes de energía eficientes¹⁵ con un marco normativo común y servicios adecuados. Sin embargo, los impulsos integradores han chocado con la persistencia de las disputas territoriales: Bolivia se ha venido negando a venderle gas a Chile ante el rechazo de este país a darle salida al mar (el 1 de octubre de 2018, el Tribunal de La Haya falló a favor de Chile, y, a pesar de ello, el presidente Evo Morales declaró que Bolivia seguirá demandando la salida al mar que le corresponde); Perú postergaba las reuniones sobre el anillo energético sudamericano a raíz del conflicto de delimitación marítima con

Los conflictos territoriales tienen una influencia negativa no solo en las relaciones bilaterales, sino en las multilaterales y, por lo tanto, en los comentados procesos de integración regional

13 Entendiendo por ciudadanización el proceso por el cual las personas se sienten comprometidas con la comunidad, se identifican con ella y por lo tanto trabajan por ella (Friedmann y Llorens, 2000). En palabras de Espinosa, “los procesos de ciudadanización [...] son frágiles. Por momentos se consolidan y, por momentos, tienden a retroceder [...]. Se trata de procesos en permanente constitución y refiguración” (Espinosa, 2011, p. 48).

14 Las controversias acerca del anillo energético han girado en torno a distintos aspectos: acerca de si el volumen del gas del yacimiento peruano de Camisea sería suficiente para abastecer a todo el cono sur; sobre la participación o no de Bolivia, habida cuenta de que fue la inestabilidad política y social del país boliviano y el anuncio de la nacionalización de los hidrocarburos, durante el año 2005, la que impulsó el proyecto para unir energéticamente a Perú con los países del cono sur de la región; la posición general era favorable a la participación de Bolivia en el anillo.

15 La ya descartada red de gasoductos del sur o el gran gasoducto del sur iban en esa línea.

Chile (la Corte internacional de Justicia de La Haya tardó seis años en emitir un fallo que llegó en 2014)¹⁶.

3.1. Los conflictos territoriales actuales

Un recorrido por la situación de los conflictos más relevantes que en la actualidad no están resueltos nos presenta un complejo panorama (Alija, 2017). Aunque algunos autores consideran que los conflictos territoriales no guardan relación directa con la mejor o peor cooperación económica o con el desarrollo humano o con la inestabilidad democrática de la zona (Mares, 2003), consideramos, por el contrario, que dichos conflictos tienen una destacada influencia geopolítica.

Destacamos, en primer lugar, el conflicto entre Chile y Bolivia como uno de los más persistentes de América del Sur, un conflicto recurrente y hasta ahora irresoluble que data, como hemos visto, de la guerra del Pacífico de 1879. Bolivia ha interpuesto distintas querellas reclamando los 400 Km de costa que perdió (hoy provincia de Antofagasta de soberanía chilena). La solución que planteaba el Tratado de Paz y Amistad de 1904, la libre circulación de mercancías bolivianas en el territorio ganado por Chile, nunca satisfizo a Bolivia. Las relaciones diplomáticas se rompieron en 1978. En 2006, se intentó un acercamiento liderado por la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, y el boliviano Evo Morales (Salazar, 2006). Las negociaciones se realizaron en torno a un documento que se denominó “los trece puntos” (entre los que estaba la salida al mar de Bolivia). La posibilidad de una solución dialogada se alejó de nuevo en 2013 cuando Bolivia llevó a Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. La creciente tensión entre ambos países se viene manifestando en distintos episodios¹⁷. Como hemos visto, el conflicto continúa después de que el Tribunal haya fallado a favor de Chile en octubre de 2018, ya que Bolivia sigue reclamando su derecho de salida al mar.

El conflicto entre Guatemala y Belice procede de la herencia colonial. España hizo concesiones territoriales a Gran Bretaña que Guatemala heredó cuando se independizó de España en 1821. Las concesiones no daban la soberanía, ni el mar territorial, ni la plataforma continental, pero Gran Bretaña se hizo con todo ello de facto además de ocupar más territorio del inicial. El argumento guatemalteco es que a Belice solo le corresponde lo que España le cedió a Gran Bretaña y no lo que esta usurpó, por lo que Guatemala reclama a Belice casi la mitad de su territorio y algunos islotes existentes en el mar territorial (Minrex, 2017) Guatemala reconoció en 1992 a Belice, independiente desde 1981, sin abandonar sus reclamaciones territoriales.

Los dos Estados aceptaron en el año 2000 que la OEA fuese mediadora en su conflicto y firmaron en 2008 un “Acuerdo Especial entre Guatemala y Belice para someter el Reclamo Territorial, Insular y Marítimo a la Corte Internacional de Justicia” por el cual los dos países aceptaban celebrar un referéndum sobre si la disputa territorial debía llevarse a la Corte Internacional de Justicia. Después de que el referéndum de 2013 fracasara por diferencias legales la situación quedó encallada. Tanto Guatemala como Belice han vuelto a realizar consultas populares para

Destacamos el conflicto entre Chile y Bolivia como uno de los más persistentes de América del Sur, un conflicto recurrente y hasta ahora irresoluble que data de la guerra del Pacífico de 1879

16 Perú reivindicaba el “Triángulo Exterior”, alrededor de 37.000 Km², que estaban bajo soberanía chilena. El recurso ante el Tribunal de La Haya en 2008 implicaba el compromiso de ambos países para aceptar el fallo. Tanto Perú como Chile estaban muy interesados en la solución definitiva a un conflicto fronterizo que ha enturbiado mucho sus relaciones. El conflicto ha quedado prácticamente resuelto, con alguna diferencia, con el fallo de 2014.

17 Retirada de una bandera boliviana en Antofagasta, detención de funcionarios y militares tanto bolivianos como chilenos por violación de la frontera...

someter la disputa territorial al juicio de la Corte Internacional de Justicia. El 15 de abril de 2018, los guatemaltecos, y el 9 de mayo de 2019, los habitantes de Belice, votaron mayoritariamente que sea el Tribunal de La Haya el que dirima este conflicto interminable. Dado que la decisión del Tribunal puede dilatarse entre cinco y diez años, el conflicto seguirá latente.

El conflicto territorial entre Venezuela y Guyana es uno de los más complicados de América del Sur. Se trata de la reclamación por parte de Venezuela a Guyana de la región denominada la Guayana Esequiba o Territorio del Esequibo, o también “zona en reclamación”, cuya extensión representa alrededor de los dos tercios del territorio de Guyana. Para comprender la situación actual es necesario recordar la historia. Como tantos otros este conflicto tiene origen en la herencia colonial y, en este caso, con características peculiares, puesto que Guyana, como la otra excolonia británica, Belice, se independizó de Gran Bretaña muy tardíamente, en 1966. La Guayana británica había sido colonia holandesa hasta 1814, año en el que se firma el tratado angloholandés por el que se traspasó la colonia a Gran Bretaña. En el tratado no se delimitaron con claridad las fronteras, pero Holanda y España habían marcado su frontera en el río Esequibo y esa frontera era la aceptada. Los británicos se habían ido expandiendo, asentándose en territorio español, luego de Venezuela. Sus intereses iban hacia el delta del Orinoco y hacia el interior, donde habían aparecido yacimientos auríferos.

El conflicto por el territorio se fue enquistando, con ruptura de relaciones incluida. En 1895 Venezuela recurrió a Estados Unidos para solucionar la disputa, proponiendo el uso de la Doctrina Monroe. Estados Unidos y Gran Bretaña llegaron a un acuerdo sobre la necesidad de arbitraje¹⁸ que terminó en el “Laudo de París” de 1899, por el que Gran Bretaña se quedó con todo el territorio en disputa (Rodríguez, 2011).

Venezuela no aceptó nunca la sentencia y ha venido apelando durante todo el siglo XX contra el resultado¹⁹. Justo antes de la independencia de Guyana, en febrero de 1966, Gran Bretaña firmó el Acuerdo de Ginebra por el que se compromete a buscar soluciones a la disputa territorial. El punto en el cual la negociación se estanca es la consideración de nulo o no al Laudo de 1899. A partir de 1987 y con constantes desacuerdos, Venezuela y Guyana aceptan la mediación de un buen oficiante designado por Naciones Unidas.

A pesar de los mediadores, y de la creación de una comisión binacional de alto nivel (COBAN) en 1998, las relaciones han seguido siendo difíciles y se han agravado aún más a partir de 1999 con motivo de dos temas fundamentalmente: por un lado, la Convención de Derechos del Mar firmada por Guyana pero no por Venezuela y que amplía los conflictos entre ambos al uso del mar; por otro lado, las concesiones para explotaciones petroleras que ha ido haciendo Guyana a

En 1895 Venezuela recurrió a Estados Unidos para solucionar la disputa, proponiendo el uso de la Doctrina Monroe

18 El acuerdo de arbitraje de 1897 está en el origen de la disputa actual puesto que los jueces que toman la decisión eran británicos, estadounidenses, siendo ruso, el presidente. No había venezolanos en el tribunal porque los británicos no aceptaban sentarse con “juristas de color” (Donis, 1997; Márquez, 2001)

19 Venezuela considera al Laudo como “Nulo e írrito”. Un testigo presencial de las irregularidades del arbitraje, el funcionario británico Charles A. Harris, dejó un escrito confidencial que es invocado por Venezuela en su reclamación. Nuvia Rodríguez escribe al respecto: “[...] la decisión había obedecido a ‘compromisos’. [...] ‘Todo es una farsa’ (The whole thing is a farse). El secretario del principal juez británico Lord Russell escribió: ‘La componenda de Martens nos ha dado la victoria’. El presidente de EE. UU. Cleveland Stephen al conocer de la componenda, la calificó de “hoggish” (cochina). La documentación confidencial británica, norteamericana y venezolana demuestra perfectamente la componenda entre el ruso Martens y los jueces británicos para despojar a Venezuela de la Guayana Esequiba” (Rodríguez, 2011).

empresas estadounidenses²⁰. En la primera década del siglo las relaciones han estado plagadas de incidentes limítrofes. En 2011, Guyana solicitó la ampliación de su plataforma continental, lo que incluiría territorio venezolano. La compañía petrolera Exxon Mobil ha estado efectuando exploraciones en la zona en disputa, lo que confirma los intereses económicos en el conflicto²¹.

Las tres Guayanas tienen conflictos territoriales más o menos relevantes. Surinam se independizó de Holanda en 1975 (Guyana lo había hecho de Gran Bretaña en 1966) y la Guayana francesa sigue siendo un enclave colonial francés.

Los conflictos fronterizos entre las Guayanas tienen implicaciones económicas de importancia para su propia existencia como países. En el caso de Guyana, si triunfaran las reivindicaciones territoriales de sus vecinos del este (Surinam) y del oeste (Venezuela) prácticamente dejaría de existir. Surinam reclama a Guyana una zona denominada región de Tigri, en el suroeste, en Guyana la zona es denominada New River Triangle. El conflicto está abierto y provoca continuos incidentes entre ambos países. En el año 2000, la celebración de varias cumbres no solucionó nada. La disputa no es llevada a arbitraje para no interferir en la exploración de recursos petrolíferos en la zona.

Venezuela tiene también el largo litigio con Colombia por los límites en el golfo de Venezuela. Ambos pugnan por la soberanía sobre un conjunto de islas deshabitadas, aparentemente sin valor alguno (el archipiélago de los Monjes), pero con potencial petrolero y situadas en un lugar estratégico dentro del Caribe. La disputa estaba congelada desde los años noventa por voluntad de los dos países después de que en 1987 hubo riesgo de conflicto armado. Sin embargo, en 2015 el conflicto volvió a reavivarse por motivos nacionalistas; por otro lado, este conflicto está enredado con el que mantiene Venezuela con Guyana en el apartado de las aguas territoriales en el golfo de Venezuela.

Nicaragua tiene varios conflictos de índole territorial y limítrofe abiertos.

La disputa de Nicaragua con Colombia es acerca de un grupo de islas e islotes que afectan a la delimitación de su mar territorial en el mar Caribe. El archipiélago en discordia es el de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. La controversia tiene su origen más remoto en distintos cambios en la organización que desarrolló España en la etapa colonial, teniendo en cuenta además la existencia de los asentamientos británicos en el Caribe, la mayoría ligados a la piratería.

La soberanía sobre esas islas procede del tratado Esguerra-Bárcenas (o Bárcenas Meneses-Esguerra) firmado en 1928, por el cual Colombia reconoció que la Costa de los Mosquitos era de soberanía nicaragüense y Nicaragua reconoció la soberanía colombiana sobre el archipiélago. Nicaragua ha criticado el tratado recurrentemente desde los años ochenta, aludiendo a que su

Venezuela tiene también el largo litigio con Colombia por los límites en el Golfo de Venezuela, ambas pugnan por la soberanía sobre un conjunto de islas deshabitadas

20 El 13 de julio de 1999, Venezuela emitió una nota de protesta ante Georgetown (capital de Guyana) como respuesta a concesiones «costa afuera», otorgadas a empresas petroleras por Guyana, frente al estado venezolano de Delta Amacuro y en la zona bajo reclamación. En 2000, el gobierno guyanés anunció que iba a firmar un contrato con la empresa Beal Aerospace Technologies, mediante el cual se otorgaba una concesión territorial para la instalación de una base destinada al lanzamiento de cohetes espaciales. La Cancillería venezolana emitió un Comunicado en el cual expresa su rechazo pero la base finalmente no fue construida (Rodríguez, 2011) Los problemas por las aguas territoriales han sido controlados hasta ahora.

21 Venezuela ha incluido en su bandera una octava estrella simbolizando la zona de reclamación y sigue firme en su demanda del territorio Esequibo, pero dentro de los mecanismos pacíficos de diálogo y de los buenos oficios de la Secretaría General de Naciones Unidas.

firma se realizó durante el periodo en el que Nicaragua estaba ocupada por Estados Unidos (1912-1933).

En 2001 Nicaragua demandó formalmente a Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya. En 2007 el fallo determinó que Colombia tenía soberanía sobre las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sin embargo, la sentencia decía que el tratado no fijaba ni la frontera marítima entre ambos países, ni la soberanía sobre los islotes de la zona, declarando ser competente para fijarlas. En 2012, el Tribunal de la Haya retiró de la soberanía colombiana parte de la zona económica exclusiva a favor de Nicaragua. Colombia ha considerado el fallo “inaplicable” porque cuestiona sus fronteras que considera inalterables, lo que complica la situación al tratarse de la no aceptación de la sentencia del más alto tribunal de justicia internacional. Nicaragua ha demandado a Colombia por incumplimiento del fallo; a su vez Colombia ha realizado contrademandas en 2017. El conflicto vuelve a estar en La Haya en espera de sentencia que podría llegar a finales de este año, 2019, o en 2020.

Además de esa disputa con Colombia, Nicaragua mantiene otros conflictos fronterizos con otros vecinos: con Costa Rica, Honduras, Panamá y Jamaica.

El conflicto con Costa Rica no es un conflicto vigente puesto que se solucionó en 2015 con sentencia de la Corte Internacional de Justicia, después de la infructuosa mediación de la OEA. La sentencia ratificó la soberanía de Costa Rica sobre las islas Portillos, Calero y Brava, objeto de la disputa²². A pesar de haberse solucionado, lo incluimos en este apartado puesto que muestra con mucha claridad varias de las características de los conflictos limítrofes de la zona: por un lado, el origen es antiguo, data del nacimiento de los nuevos Estados después del periodo de las independencias; por otro, tiene un componente de prestigio nacional usado en función de la política interna de los países litigantes; en tercer lugar, pone a prueba los mecanismos multilaterales de la región (en este caso la mediación de la OEA) y el papel de la Corte Internacional de Justicia; por último, en mayor o menor medida, hay intereses económicos involucrados.

En marzo de 2011, Costa Rica llevó el caso a La Haya, que en noviembre de 2013 determinó que Nicaragua debía frenar todas las obras de dragado y subsanar los daños producidos a la zona. El fallo final de la Corte Internacional de Justicia ha sido aceptado por los dos países por lo que el conflicto quedó resuelto.

La Corte Internacional de Justicia y la OEA han tenido que intervenir en otros conflictos centroamericanos, por ejemplo, en la disputa entre Honduras y Nicaragua. En 2007, el fallo del Tribunal le dio la razón a Honduras, reconociendo su soberanía sobre cuatro islas en el Caribe y ampliando el mar territorial de Nicaragua que quedaba como posible zona de disputa

El conflicto con Costa Rica no continúa vigente puesto que se solucionó en 2015 con sentencia de la Corte Internacional de Justicia, después de la infructuosa mediación de la OEA

22 El conflicto se reactivó en 2010 con motivo de las operaciones de dragado del río San Juan, en la zona de litigio. La operación estaba a cargo del excomandante sandinista Edén Pastora que fue acompañado por fuerzas militares. Costa Rica protestó por lo que consideró una violación de su soberanía y una atentado al medio ambiente, la queja fue contestada por Nicaragua reabriendo el litigio territorial. En el conflicto hubo algún episodio llamativo ya que Nicaragua incluyó entre sus argumentos, junto a los viejos tratados y a la necesidad de controlar el narcotráfico en la zona, la delimitación de fronteras que había hecho Google Maps. Edén Pastora argumentó que estaba en la zona que Google Maps consideraba territorio de Nicaragua. El representante de Google respondió: “los mapas de Google son de muy alta calidad y Google trabaja constantemente para mejorar y actualizar la información existente, en ningún caso deberían utilizarse como referencia para decidir las acciones militares entre los dos países” (El Universal, 2010). Como resultado del incidente, Google Maps, corrigió la frontera entre Costa Rica y Nicaragua, por considerar que estaba imprecisa. El vicescanciller de Costa Rica, aducía que “lo grave es que Nicaragua use los mapas de Google para distorsionar la realidad”, “los únicos mapas válidos son los de las instituciones oficiales de ambos países» y en esos mapas la Isla Calero está en Costa Rica...”.

en el futuro. Los conflictos territoriales de Nicaragua con Panamá y Jamaica, además de con Costa Rica, están relacionados con el contencioso con Colombia, a la que vimos considerar “inaplicable” una sentencia del Tribunal internacional de Justicia²³.

La nueva delimitación fronteriza en las aguas territoriales entre Colombia y Nicaragua afectaba también a la delimitación de las aguas de Costa Rica, Panamá y Jamaica.

Centroamérica es escenario de más conflictos; por ejemplo, el que libran Honduras y El Salvador por Isla Conejo en el golfo de Fonseca, un islote de administración de Honduras que fue ocupado por tropas salvadoreñas, la batalla está en Naciones Unidas.

El Caribe presenta otros casos de islas, cuya importancia real es el control del territorio marítimo, por ejemplo, Isla Aves, de administración venezolana, reclamada por Dominica o la Isla Navaza, contencioso entre Estados Unidos y Haití.

Los conflictos limítrofes en América del Sur no terminan con los referidos hasta el momento. Hay otras disputas que, si bien no son tan relevantes, complican las relaciones interestatales²⁴.

4. Conclusiones

Terminamos este artículo con algunas consideraciones sobre las consecuencias de los conflictos territoriales de los conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe.

En primer lugar, todos los conflictos territoriales que hemos revisado, tanto los ya resueltos, con mayor o peor acierto, como los actuales, tienen un carácter multidimensional.

En segundo lugar, la mayor parte de los conflictos influyen notablemente en el desarrollo económico de los países implicados y no son solamente una cuestión de afirmación nacional. Así la insistencia de Bolivia en su salida al mar o la necesidad de clarificación de las fronteras de Guyana o de Belice, son cuestiones relevantes para el progreso de esos países.

Desde nuestro punto de vista, los conflictos fronterizos y territoriales americanos han influido de manera importante en todo el ámbito de esa área geopolítica; por ejemplo, han dificultado y dificultan la cooperación centroamericana y han enrarecido las relaciones con los países anglófonos del Caribe e incluso con el Reino Unido ante la amenaza a la estabilidad de su antigua colonia Belice.

Por otro lado, se constata, como ha sido señalado en este artículo, que los conflictos limítrofes y territoriales han influido de manera importante en el retraso y obstaculización de proyectos conjuntos que exigirían la cooperación interestatal y que podrían ser muy positivos en la zona.

Los conflictos limítrofes y territoriales han influido negativamente en el retraso y obstaculización de proyectos conjuntos que exigirían la cooperación interestatal y que podrían ser muy positivos en la zona

23 Los países vecinos a Nicaragua opinan que este país practica una política expansionista; desde Nicaragua esas críticas son refutadas: “el móvil de desprestigiar a Nicaragua calificándola irrisoriamente de expansionista, siendo este pequeño país centroamericano muy débil económica y militarmente, pero que dirime sus conflictos utilizando los recursos y mecanismos que ofrece el Derecho y el Sistema Internacional” (Blog Elcano, 2013). El presidente Martinelli, acusaba al presidente nicaragüense Daniel Ortega de expansionista: “parece ser que Nicaragua se quiere coger todos los océanos territoriales que le pertenecen a esos países y a Panamá” (El País, 2013).

24 Tal es el caso de Uruguay y Brasil, que mantienen una disputa por la Isla Brasileira reclamada por Uruguay desde hace más de un siglo. Uruguay la considera suya por considerar que se encuentra en el río Uruguay (de hecho está en su desembocadura) y no en el río Caureim como considera Brasil. Ambos países también se disputan el Rincón de Artigas (en portugués: Rincão de Artigas). Se trata de un pequeño territorio que Uruguay reclama a Brasil, y que ahora se ubica dentro del Estado de Río Grande del Sur. El argumento es que hubo un error en la demarcación. El litigio es antiguo, pero Brasil considera que no hay tal y no acepta ninguna reclamación a día de hoy.

Con la excepción del largo conflicto, convertido en guerra intermitente, entre Ecuador y Perú, hay que insistir en que, a pesar de dichos conflictos, en las Américas no ha habido las guerras que cabría esperar dado el número de disputas por el territorio. En este sentido, podemos concluir, y hemos reiterado a lo largo de este trabajo, que una de las razones de la escasez de guerras, así como su corta duración en el caso de que se produzcan es la importancia del multilateralismo y el elevado número de las instituciones que regulan las relaciones entre los Estados latinoamericanos. La infrecuencia o la brevedad de las guerras en la zona sería consecuencia de los hábitos de relación entre los Estado de la zona.

No obstante lo dicho, hay que señalar que los mecanismos multilaterales son claramente mejorables, como lo muestra la lentitud de los tribunales, tanto regionales como extrarregionales, la escasa capacidad sancionadora ante los incumplimientos de las sentencias o el carácter meramente recomendatorio de algunas decisiones.

Bibliografía

- Alija, A. M. (2017). Los conflictos territoriales y fronterizos en América Latina. Contexto y situación actual. En Adela M. Alija (coord.), *Territorio y conflicto en América Latina* (pp. 23-39). Pamplona: Aranzadi.
- Altmann, J., y Beirute, T. (2011). *América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De Territorios de División a Espacios de Encuentro*. Buenos Aires: Teseo, FLACSO.
- Altmann, J., y Rojas, F. (Eds.) (2008). *América Latina y el Caribe ¿fragmentación o convergencia?* Quito: FLACSO.
- Atehortúa Cruz, A. (2007). El conflicto colomboperuano apuntes acerca de su desarrollo e importancia histórica. *Revista Historia y Espacio*, 29.
- Beuf, A., y Rincón, P. (Comp.) (2017). *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Caballero, S. (2012). Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos. El caso de Bolivia. IELAT, DT 44. https://www.researchgate.net/publication/255996001_Unasur_y_su_aporte_a_la_resolucion_de_conflictos_sudamericanos_el_caso_de_Bolivia . Consulta el 2 de febrero de 2019.
- Carrión, F., y Espín, J. (Coord.) (2011). *Relaciones fronterizas: Encuentros y Conflictos*. Quito: FLACSO.
- Chevalier, F. (2000). *América latina. De la Independencia a nuestros días*. México: FCE.
- Congreso Nacional, Cámara de Diputados. (1965). *La Guayana Esequiba: materiales de información y consulta*. Caracas: Servicio de Publicaciones del Congreso Nacional.
- Córdoba, L., Bossert, F., y Richard, N. (2015). *Capitalismo en las selvas. Enclaves industriales en el Chaco y Amazonía indígena (1850-1950)*. San Pedro de Atacama: Ediciones del Desierto.
- Couffignal, G. (2013). *La nueva América latina. Laboratorio político de Occidente*. Santiago: LOM.
- Discusión sobre “América Latina: los nuevos conflictos bilaterales” en Análisis y reflexiones sobre política internacional. Blog Elcano, 18 de octubre de 2013. <https://blog.realinstitutoelcano.org/america-latina-los-nuevos-conflictos-bilaterales/> Consulta, 5 de febrero 2019.

- Domínguez, J. I. (2003). Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe. En J. Domínguez (Comp.), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina* (pp. 15-46). Buenos Aires: Universidad de Belgrano-FLACSO-Siglo XXI editores.
- Donis, A. (1997). *Guayana. Historia de su territorialidad*. Caracas: Universidad Católica Andrés.
- Espinosa, R. (2011). Ciudadanos de frontera o fronteras de la ciudadanía. En F. Carrión y J. Espín (Eds.), *Relaciones fronterizas: Encuentros y Conflictos* (pp. 21-50). Quito: FLACSO.
- Friedmann, R., y Llorens M. (2000). Ciudadanización y *empowerment*: formas alternativas de participación ciudadana local. En Boletín CF+S 19 (EN) CLAVES INSOSTENIBLES: tráfico, género, gestión y toma de decisiones. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/arfri.html>. Consulta, 1 de marzo de 2019.
- García Pérez, J. (2005). Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América latina durante los siglos XIX y XX. *Norba, Revista de Historia*, 18, 215-241.
- Google en medio del conflicto fronterizo en AL. (5 de noviembre de 2010). *El Universal*. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/721492.html>. Consulta, 23 de febrero de 2019.
- Goldman, N. (2013). *Revolución, República y Confederación (1806-1852)*. Buenos Aires: Penguin Random House Grupo Editorial Argentina.
- Guerra-Borges, A. (1997). *La integración de América Latina y el Caribe: la práctica de la teoría*. Instituto de Investigaciones Económicas: UNAM.
- Halperin Donghi, T. (2000). *Historia Contemporánea de América Latina*. México: Ed. FCE.
- Iglesias, F. A. (2012). *La cuestión Malvinas*. Buenos Aires: Penguin Random House Grupo Editorial Argentina.
- Laudo. (1985). *Guayana Esequiba: el laudo de 1899 o el resultado de un negocio político*. Caracas: Universidad Metropolitana.
- Mares, D. (2003). Conflictos limítrofes en el hemisferio occidental: Análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social. En J. Domínguez, *Conflictos territoriales y democracia en América Latina, Buenos Aires, Siglo XXI* (pp. 47-85). Universidad de Belgrano, FLACSO.
- Márquez, O. J. (2001). *La venezolanidad del Esequibo: reclamación, desarrollo unilateral, nacionalidad de los Esequibanos*. Caracas (s.n.).
- Meléndez, J. (12 de septiembre de 2013). Panamá se alía con Colombia en la pugna regional contra Nicaragua. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2013/09/12/actualidad/1379003003_514586.html. Consulta, 23 de febrero de 2019.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (Minrex). (S. F.). *Historia del diferendo territorial*. Recuperado de <http://www.minex.gob.gt/ADMINPORTAL/Data/DOC/20101001121030027HISTORIA.pdf>. Consulta, 3 de marzo de 2019.
- Molina, W., Vargas, C. y Soruco, P. (2008). *Estado, identidades territoriales y autonomías en la región amazónica de Bolivia*. La Paz: Fundación PIEB.
- Moya Mena, S. I. (2012). Tensiones tradicionales y no tradicionales en las fronteras. Impacto del crimen organizado. En F. Rojas (Ed.), *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral*. FLACSO y CIDOB. Buenos Aires: Ed. Teseo.

- Nweihed, K. G. (1992). *Frontera y límite en su marco mundial: una aproximación a la "fronterología"*. Caracas: Equinoccio.
- Pozo, J. del (2002). *Historia de América Latina y del Caribe: desde la independencia hasta hoy*. Santiago: LOM Ediciones.
- Restrepo, J. C., y Betancur, L. I. (2001). *Economía y conflicto colombo-peruano*. Bogotá: Disonex Ltda.
- Reza, G. A. de la (2006). *El Congreso de Panamá de 1826 y otros ensayos de integración latinoamericana en el siglo XIX: estudio y fuentes documentales anotadas*. México: UAM-Eón.
- Rodríguez, N. (2011). Historia del problema limítrofe de Venezuela en la Guayana Esequiba y algunas reflexiones pertinentes al caso. *América Latina en movimiento*. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/active/49961>. Consulta, 3 de marzo de 2017.
- Ruiz-Caro, A. (2010). *Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Salazar, F. (2006). *Bolivia y Chile: desatando nudos: propuesta de salida al mar para Bolivia basada en el equilibrio de intereses y una nueva racionalidad política*. La Paz: Editorial Plural.
- Sanahuja, J. A. (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR. *Pensamiento Propio*, (33).
- Sequeira, A., y Cambronero, N. (16 de diciembre de 2015). Costa Rica logra victoria en La Haya: Corte reconoce soberanía sobre isla Calero. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/politica/costa-rica-logra-victoria-en-la-haya-corte-reconoce-soberania-sobre-isla-calero/PRJOARLHHVBM3CAQLZ3VLHAIMI/story/> Consulta el 23 de febrero de 2018.



REDES DE CIUDADES Y CAMBIO CLIMÁTICO: LA COLABORACIÓN DE CIUDAD DE MÉXICO CON ICLEI Y C40

City Networks and Climate Change: Mexico City's Collaboration with ICLEI and C40

María Luisa Azpíroz

Universidad Panamericana, Escuela de Comunicación

E-mail: mazpiroz@up.edu.mx



Autor

Las grandes ciudades están cobrando un papel cada vez más relevante como actores políticos a nivel nacional e internacional. En desarrollo sostenible y cambio climático han demostrado su capacidad de llevar la iniciativa incluso por delante de los Gobiernos nacionales, implementando proyectos, adoptando compromisos a nivel internacional, colaborando y compartiendo conocimientos con otras ciudades mediante redes. A este respecto, el presente artículo examina la colaboración de Ciudad de México con las redes de ciudades ICLEI y C40. Para ello se analizó información oficial y se realizaron entrevistas a trabajadores de la Secretaría de Medioambiente de Ciudad de México, ICLEI y C40.



Resumen

Big cities are gaining an increasing relevant role as political actors at the national and international level. In the areas of sustainable development and climate change, cities have demonstrated their ability to take the initiative even ahead of national governments, implementing projects, adopting international commitments, collaborating and sharing knowledge through networks with other cities. In this regard, this article examines the collaboration of Mexico City with the city networks ICLEI and C40. To this end, official information was analyzed, and interviews were held with workers from the Secretariat of the Environment of Mexico City, ICLEI and C40.



Abstract

Redes de ciudades; cambio climático; Ciudad de México; ICLEI; C40.

City Networks; Climate Change; Mexico City; ICLEI; C40.



Key words

Recibido: 22-06-2018. Aceptado:16-06-2019.



Fechas

1. Introducción. Las ciudades como actores internacionales contra el cambio climático

Hoy día, los Estados ya no son los únicos actores en la escena diplomática: actores supraestatales y subestatales, así como no estatales, cada vez juegan un papel más activo y relevante. Para Janne Nijman (2016), se podría decir que la globalización, urbanización y descentralización actuales remodelan la estructura de poder del Estado y reconfiguran su estructura de autoridad y responsabilidad, empoderando a la ciudad para confrontar asuntos urbanos más activa e independientemente a un nivel global. Como actores subestatales, las ciudades, y especialmente las megaciudades (aquéllas con más de 10 millones de habitantes), participan en la solución de asuntos globales como las migraciones, el terrorismo o el cambio climático. Según Nijman (2016), las ciudades son responsables del 80% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero. Además, más del 50% de la población mundial vive en ciudades, para 2030 el número habrá aumentado a cerca del 60% y para 2050 al 75%. De hecho, para esta autora, las mega e hiperciudades (con más de 20 millones de habitantes) podrían convertirse en las ciudades-Estado del s. XXI.

Según un informe del Centre for European Policy Studies-CEPS (Egenhofer, Alessi, Núñez Ferrer, y Tubiana, 2010), las megaciudades, que han crecido muy rápido en las últimas décadas, se encuentran en países en desarrollo, y su infraestructura no se ha adecuado a ese ritmo de crecimiento. El reto, por lo tanto, sería desarrollar ciudades bajas en carbón y sostenibles a largo plazo, contribuyendo a mitigar el cambio climático. Las ciudades también se enfrentarían al reto de adaptarse al cambio climático, teniendo en cuenta que muchas de ellas se encuentran en la costa y que el aumento de temperatura puede conllevar a problemas de salud y a cambios en la demanda de energía. Como afirma el mencionado informe del CEPS, muchos ya aceptan la visión de que la lucha contra el cambio climático se ganará o perderá en las ciudades. Los Gobiernos locales pueden tener un considerable poder regulatorio y financiero para impulsar inversiones sostenibles de bajo carbono. Además, son proveedores de servicios, consumidores de energía y otros recursos naturales, y compradores de productos y servicios. Bulkeley (2010) añade que la actividad internacional de las ciudades en cambio climático es en gran parte el resultado de la insatisfacción y el sentimiento de fracaso respecto al proceso multilateral puesto en marcha para abordar el problema.

Según un informe del CEPS, las megaciudades se encuentran en países en desarrollo, y sus infraestructuras no se han adecuado al ritmo de crecimiento

2. Redes de ciudades y cambio climático

Las redes de ciudades buscan desarrollar políticas locales eficientes, presionar a Gobiernos nacionales y organizaciones internacionales y crear conciencia en comunidades de todo el mundo (Van der Pluim & Melissen, 2007). Permiten compartir conocimiento, colaborar para encontrar nuevas soluciones a problemas comunes y aprender de buenas prácticas en otros lugares (Keiner & Kim, 2007). Para Betsill y Bulkeley (2004) el enfoque en redes transnacionales marca un cambio dentro de la disciplina de relaciones internacionales, de una preocupación por las estructuras jerárquicas a una apreciación de la importancia que tienen formas de organización en red, por ejemplo, en el gobierno medioambiental global. Keiner y Kim (2007) añaden que la creciente influencia de las redes de ciudades demostraría la decreciente importancia de los Estados-nación y el ascenso de una nueva forma de “gobierno glocal”. Ya que las megaciudades contribuyen considerablemente a problemas medioambientales como la polución del aire, el calentamiento global, el consumo ineficiente de combustibles fósiles y

energía, la polución del agua, la destrucción de áreas agrícolas o la generación de desperdicio sólido, no es de extrañar que muchas redes de ciudades incluyan entre sus temas y áreas de cooperación el medioambiente, el cambio climático y el desarrollo sostenible.

Jelle Baars (2016) explica cómo las ciudades y otros Gobiernos locales, a través de las redes, han estado presionando a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para que reconozca la importancia de la acción climática local. Destaca el Pacto de Ciudad de México, firmado en 2010 en la Cumbre Mundial de Alcaldes que se celebró en Ciudad de México, poco antes de que tuviera lugar la COP16 en Cancún. Mediante el pacto, alcaldes de grandes ciudades firmaron una iniciativa voluntaria por la que se comprometían a reducir las emisiones locales de gases de efecto invernadero de forma medible, reportable y verificable; promover la cooperación entre ciudades; y buscar asociaciones con instituciones multilaterales y Gobiernos nacionales. Otro resultado de la Cumbre Mundial de Alcaldes de 2010 fue la creación del registro climático carbón (Carbon Cities Climate Registry-cCCr), gestionado por ILCEI, mediante el que las ciudades registran sus cifras de emisiones de carbono de manera verificable. En 2012, comenzó a implementarse otro instrumento de medición de emisiones, el Protocolo Global para Inventarios de Emisiones GEI a escala comunitaria (Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emission Inventories-GPC). El GPC es el resultado de un esfuerzo colaborativo entre el World Resources Institute, C40 e ICLEI. Posteriormente se añadieron a la asociación el Grupo Banco Mundial, UN-HABITAT y el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA). El GPC armoniza los procesos de medición e información sobre gases de efecto invernadero para ciudades de todos los tamaños y geografías, y les permite planear y financiar la acción climática. Los participantes del Pacto de México están comprometidos a reportar sus emisiones a esta plataforma. En 2015, Ciudad de México fue premiada por ser “Compliant City” con los cuatro compromisos adquiridos en el Pacto de Alcaldes: firmar el pacto; tener un inventario de emisiones y reportarlo (GPC); tener una meta de mitigación de emisiones (la del PACCM 2014-2020: reducción de 10 millones de toneladas de CO₂eq para 2020) y tener un plan de acción para esa meta (PACCM 2014-2020)¹.

En 2014, la Secretaría General de la ONU organizó la Cumbre de Líderes del Clima, invitando a líderes nacionales, locales, de los negocios y de la sociedad civil a adquirir nuevos compromisos e impulsar nuevas contribuciones contra el cambio climático. En esta cumbre se nombró enviado especial de la ONU para las ciudades y el cambio climático al exalcalde de Nueva York, Michael Bloomberg. Además, en el Acuerdo de París de 2015 se reconoce la importancia de la acción climática local.

Por último, cabe mencionar la creación del Compact of Mayors, una coalición global de alcaldes lanzada en la COP20 de Lima (2014) por el Secretario General de la ONU Ban Ki-Moon y el enviado especial de la ONU para las ciudades y el cambio climático Michael Bloomberg. La coalición fue creada bajo el liderazgo de las redes de ciudades C40, ICLEI y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (United Cities and Local Governments-UCLG), con apoyo del programa de la ONU “Habitat”. Dicha coalición reconoce otros compromisos previamente existentes a nivel de ciudad: Acuerdo de Protección del Clima de los Alcaldes Estadounidenses (2005); Pacto de Alcaldes de la Unión Europea-Covenant of Mayors (2008); Campaña Mundial Desarrollando Ciudades Resilientes (2010); Pacto Climático Global de Ciudades-

En el Acuerdo de París de 2015 se reconoce la importancia de la acción climática local

¹ Entrevista con Patricia Narváez, coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Medio Ambiente de Ciudad de México (SEDEMA), 20/03/2018.

Pacto de Ciudad de México (2010); y Carta de Adaptación de Durban (2011). El Compact of Mayors establece una plataforma común para recoger el impacto de las acciones colectivas de las ciudades mediante la medición estandarizada de sus emisiones y su riesgo climático, y una información pública y consistente sobre sus esfuerzos (Compact of Mayors, s. f.). En junio de 2016 el Compact of Mayors se fusionó con el Covenant of Mayors², creando el Global Covenant of Mayors for Climate and Energy, que tiene la meta de luchar contra el cambio climático mediante la acción local coordinada.

3. Iniciativas climáticas de Ciudad de México

Las iniciativas climáticas emprendidas por Ciudad de México inician el año 2000 con la creación de la Subdirección de Gestión Ambiental y Cambio Climático, dentro de la Secretaría de Medioambiente del Gobierno de la Ciudad de México. Su responsabilidad fue la elaboración del primer inventario de emisiones de gases de efecto invernadero y la primera estrategia de cambio climático. El 30 de agosto de 2007 se dio a conocer el Plan Verde de Ciudad de México, que establecía la ruta del Gobierno para lograr el desarrollo sostenible de la ciudad mediante objetivos y proyectos diseñados para un plazo de 15 años, con una inversión de 1 billón de dólares por año. La Ciudad de México cuenta con la Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal (2011), y a nivel nacional se cuenta con la Ley General de Cambio Climático (2012), que convirtió a México en el primer país en desarrollo en contar con una ley sobre cambio climático. Además, en Ciudad de México se han puesto en marcha dos programas específicos de acción climática: el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México/PACCM 2008-2012 y el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México/PACCM 2014-2020. En el periodo de vigencia del primero se logró una reducción de 6 millones de toneladas de CO₂eq (Leo, Rosa, Cruzado, Reyes, León, et al., 2012). Con el segundo se busca un 30% de reducción en CO₂eq para 2020: hasta 10 millones de toneladas. En 2017 ya se había logrado mitigar la emisión de 5.3 millones de toneladas de CO₂eq (SEDEMA, 2017). El programa incorpora la perspectiva de género e incluye siete áreas estratégicas con diversas acciones cada una: transición energética urbana y rural; contención de la mancha urbana; mejoramiento ambiental; manejo sostenible de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad; construcción de la resiliencia de la ciudad; educación y comunicación; investigación y desarrollo.

Las principales fuentes de emisiones en Ciudad de México son el transporte (51%), los edificios (32%) y los residuos (17%) (C40a, s. f.). El programa ProAire se lanzó en 1995 como instrumento de gestión de la calidad del aire de la ciudad, después de que Naciones Unidas la calificara como la más contaminada del mundo en 1992. ProAire se actualizó en 2001 y 2011 para recalibrar sus metas y hacerlas más estrictas. La versión actual expirará en 2020. El programa recibió el Premio 2013 C40 para la Calidad del Aire en los premios inaugurales de Liderazgo Climático y Ciudad de C40 y Siemens. Ha tenido éxito en la reducción de un 97% de las emisiones de plomo, el 89% de SO₂, el 79% de CO₂ y el 66% de PM10, durante un periodo de 25 años. También con objeto de mejorar la calidad del aire, el Programa de Movilidad Integral de Ciudad de México para el periodo 2013-2018 buscó crear una red de transporte

Las principales fuentes de emisiones en Ciudad de México son el transporte (51%), los edificios (32%) y los residuos (17%)

² El Covenant of Mayors fue una iniciativa para la cooperación entre autoridades locales y regionales lanzada por la Unión Europea en 2008, con objeto de aumentar el compromiso con el uso de la energía renovable y la eficiencia energética.

más compacta y eficiente, promoviendo el tránsito en bici y en vehículos de bajas emisiones y reduciendo de esta manera las emisiones de CO₂.

Cabe destacar, también, el Programa Voluntario de Certificación de Edificios Sostenibles de Ciudad de México, gestionado por la Secretaría de Medioambiente. Dicho programa se puso en marcha en 2009 como parte del PACCM 2008-2012, y se decidió prolongarlo indefinidamente. Su objetivo es promover la construcción sostenible concediendo una certificación que refleja diferentes niveles de desempeño de sostenibilidad en eficiencia energética, agua, movilidad, residuos sólidos, responsabilidad social y medioambiental, y tejados verdes. La participación voluntaria de propietarios e inquilinos de edificios se incentiva con reducciones de impuestos, de las facturas de luz y agua, acceso a financiación de proyectos, aceleración de procesos de autorización y perspectivas de réditos de renta aumentadas gracias a los suplementos verdes. Desde su creación y hasta 2015 ya se habían certificado 40 edificios, logrando reducciones de consumo de electricidad, agua potable y emisiones de gases de efecto invernadero. En concreto, se logró una reducción de 20.1 millones de Kilovatios de electricidad y de 66.120 toneladas de CO₂eq (Trencher, Takagi, Nishida, y Downy, 2017).

De las dieciséis redes de ciudades en que participa Ciudad de México, ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (1990) y el Grupo de Liderazgo Climático-C40 (2005) son las de mayor alcance global y las que más información ofrecen en su página web respecto a iniciativas contra el cambio climático (Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México, s. f.). ICLEI dispone de una oficina administrativa en Ciudad de México, mientras que la oficina regional de C40 para Latinoamérica está en Río de Janeiro. En este artículo se va a examinar la colaboración de Ciudad de México con estas dos redes de ciudades, analizando información oficial y realizando entrevistas a trabajadores de la Secretaría de Medioambiente de Ciudad de México, ICLEI y C40.

4. La colaboración entre Ciudad de México e ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad

La red de ciudades ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (International Council for Local Environmental Initiatives) se creó en 1990, cuando más de 200 Gobiernos locales de 43 países se reunieron en el Congreso Mundial de Gobiernos Locales para un Futuro Sostenible, en la sede de la ONU en Nueva York. La Ciudad de México es socio de ICLEI desde 1999, y su primer intento de crear un Plan de Acción Climática se realizó gracias al intercambio de experiencias y participación en actividades con ICLEI³.

El objetivo de ICLEI es representar las preocupaciones medioambientales del Gobierno local internacionalmente y promover iniciativas de desarrollo sostenible dentro del marco de la cooperación descentralizada. A nivel local ICLEI apoya a los Gobiernos locales para que logren la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para ello lleva a cabo campañas de redes, formación y publicaciones.

ICLEI cuenta con diez agendas urbanas, cada una con diversos programas, herramientas y redes. Dentro de la agenda “Ciudades Sustentables” cabe mencionar la participación de Ciu-

El objetivo de ICLEI es representar las preocupaciones medioambientales del Gobierno local internacionalmente y promover iniciativas de desarrollo sostenible dentro del marco de la cooperación descentralizada

3 Entrevista con Paulina Soto, subdirectora de Programas y Proyectos del Secretariado para México, Centroamérica y el Caribe de ICLEI.

dad de México en el congreso anual “Ciudades Resilientes” (renombrado en 2012 como Foro Anual Global en Resiliencia Urbana y Adaptación), organizado por ICLEI, el Consejo Mundial de Alcaldes en Cambio Climático y la ciudad de Bonn desde 2010. En la primera reunión los alcaldes firmaron la Declaración de Bonn (2010), que manifiesta su compromiso con la coordinación global de la acción climática local. Estos congresos ofrecen sesiones y eventos en una amplia variedad de temas, como riesgo urbano, logística urbana resiliente, financiación de la ciudad resiliente, agricultura urbana o infraestructura inteligente.

Dentro de la agenda “Ciudad baja en carbón” destaca la herramienta de análisis armonizado de emisiones (Harmonized Emissions Analysis Tool plus-HEAT+), creada por ICLEI para ayudar a los Gobiernos locales a informar sobre emisiones de gases de efecto invernadero, contaminantes comunes del aire y otros componentes orgánicos volátiles. Esta herramienta aporta informes a la plataforma de información internacional para las ciudades llamada Registro Climático carbón. Ciudad de México colabora además con el acelerador de eficiencia de construcción (Building Efficiency Accelerator-BEA), del que es socio ICLEI. BEA es una asociación internacional de múltiples grupos de interés y una red que ayuda a las ciudades y Gobiernos subnacionales a acelerar la adopción de políticas de mejores prácticas y la implementación de proyectos de eficiencia energética en edificios. Dado que los edificios son un contribuidor significativo a las emisiones de gases de efecto invernadero en Ciudad de México, la ciudad fue una de las primeras en unirse a la asociación BEA en 2014, y ha integrado el Proyecto BEA en el PACCM 2014-2020.

En la agenda “Comunidades resilientes” se incluye el Programa de Acciones Transformativas (Transformative Actions Program-TAP), iniciativa que tiene como objetivo catalizar y mejorar los flujos de capital a las ciudades y fortalecer su capacidad para acceder a financiación climática y atraer inversiones para proyectos de adaptación y mitigación. Desde 2015, la Ciudad de México ha participado en tres proyectos TAP en uso de energías renovables, adaptación al cambio climático y eficiencia energética. El primero busca contribuir al ahorro de combustible en la ciudad, proveyendo a los sectores más pobres de fogones de cocina que no emiten gases dañinos. Además, se pretende proveer más energía renovable y aumentar la eficiencia energética de los electrodomésticos. El segundo proyecto aborda una estrategia de resiliencia que busca mantener funciones esenciales durante desastres y aumentar la habilidad de la ciudad de recuperarse rápidamente. La estrategia también considera problemas crónicos dentro de la ciudad, que tienen que ver con la movilidad y el suministro de agua. El tercer proyecto es el Programa Integral para la Eficiencia Energética y el Calentamiento Solar del Agua en 19 hospitales de la ciudad. Respecto a este tercer proyecto, y con el fin de ampliar el radio de acción del mismo, en noviembre de 2017 ICLEI contactó a la Ciudad de México para que participase en el programa FELICITY, logrando de esta manera incrementar el monto y número de edificios. El programa FELICITY es una iniciativa de GIZ, la agencia del Gobierno alemán especializada en cooperación técnica para el desarrollo sostenible que, en colaboración con ICLEI, busca proveer capacidad técnica y asesoría a los municipios para que sus proyectos climáticos sean financiables. Actualmente se está trabajando en una nueva fase para México, donde nuevamente se invitó a la Ciudad de México a presentar proyectos⁴.

Por último, cabe señalar la relevancia que ha adquirido en México el programa Plan de Acción Climática Municipal (PACMUN), aunque Ciudad de México no participa por disponer de su

Como parte de los proyectos TAP, se pretende proveer más energía renovable y aumentar la eficiencia energética de los electrodomésticos

4 Entrevista con Paulina Soto, subdirectora de Programas y Proyectos del Secretariado para México, Centroamérica y el Caribe de ICLEI.

propio Plan de Acción Climática (PACMM). Desde 2011, el programa PACMUN de ICLEI creó una metodología para desarrollar Planes de Acción Climática Municipal. A través de este proyecto se busca la creación de capacidades de actores municipales para la elaboración de un instrumento que les permita orientar políticas públicas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático. Con la elaboración del PACMUN, los municipios crean sus inventarios de gases de efecto invernadero (GEI), y realizan un análisis del grado de vulnerabilidad, para la posterior identificación de acciones de mitigación y adaptación. El PACMUN contó con el respaldo del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático de la Secretaría de Medioambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de México durante los años 2011 a 2013, y fue financiado por la embajada británica en México en el periodo 2011-2015. Actualmente ICLEI sigue elaborando Planes de Acción Climática Municipal, ya sea como parte de la afiliación a ICLEI de los Gobiernos locales o como parte de una consultoría, dependiendo de las necesidades de los interesados.

5. La colaboración entre Ciudad de México y C40

C40 es una red global de ciudades comprometidas en la lucha contra el cambio climático. Se creó en 2005 e incorporó a la Clinton Climate Initiative/CCI en 2006, fusionándose ambas formalmente en 2011. Según su página web, incluye a 96 de las mayores ciudades del planeta, que representan a más de 650 millones de personas y un cuarto de la economía global. La red apoya a estas ciudades para que puedan colaborar y realizar acciones a este respecto (C40b, s. f.). Además, les ayuda en la búsqueda de mayor apoyo y autonomía respecto a los Gobiernos nacionales en la creación de un futuro sostenible (C40c, 2015). C40 tiene numerosos socios aparte de las ciudades, incluyendo fundaciones como Bloomberg Philanthropies, Children's Investment Fund Foundation y Realdania, y otras redes como ICLEI. Las ciudades C40 se han comprometido a reducir sus emisiones en más de 3 gigatoneladas de CO₂ para 2030: el equivalente a quitar 600 millones de coches de la carretera (C40d, 2016).

Una de las primeras colaboraciones destacadas de C40/CCI con Ciudad de México tuvo que ver con la clausura del relleno sanitario Bordo Poniente y con la elaboración de los términos de referencia para la licitación del aprovechamiento del biogás del mismo relleno, en 2011⁵. Bordo Poniente era uno de los mayores vertederos del mundo, y Ciudad de México se embarcó en el proyecto de cerrarlo al llegar al límite de su capacidad: 70 millones de toneladas de basura. Con los mencionados proyectos, Ciudad de México planeaba reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (hasta 25 millones de toneladas de equivalentes de CO₂ en los siguientes 25 años) generando electricidad para los residentes (más de 250 GWh, suficiente para servir a 35.000 hogares). En abril de 2017 se presentó la planta de termovalorización de Bordo Poniente, una iniciativa de Ciudad de México para transformar la basura en energía que comenzará a funcionar en 2019 (Lara, 2017).

Actualmente C40 cuenta con 17 redes organizadas bajo 6 iniciativas, que son: iniciativa de adaptación y agua; iniciativa de energía; iniciativa de finanzas y desarrollo económico; iniciativa de residuos sólidos; iniciativa de transporte; iniciativa de planeación y desarrollo urbano. Dentro de la última iniciativa, la Red de Planeación de Usos del Suelo está liderada por Ciudad de

En abril de 2017 se presentó la planta de termovalorización de Bordo Poniente, una iniciativa de Ciudad de México para transformar la basura en energía que comenzará a funcionar en 2019

5 Entrevista con Rafael Ramos-Villegas, Asesor de C40 para Ciudad de México, 16/04/2018.

México, a través de la Secretaría de Medioambiente (SEDEMA) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).

C40 cuenta además con una serie de programas diseñados para complementar y profundizar la efectividad de las redes. Estos programas son: Plataforma de Soluciones de Ciudad; Estrategia de Diplomacia de Ciudad; Iniciativa Financiando Ciudades Sostenibles y Unidad para la Financiación de Ciudades. Esta última se lanzó en el foro C40 durante la COP21 de París (2015), y busca contribuir al intercambio de buenas prácticas y de expertos en financiamiento climático que apoyen la preparación de proyectos climáticos de ciudades. La ayuda por parte de C40 consiste en proveer apoyo financiero para recibir asistencia técnica en los proyectos que presentan las ciudades y, en una segunda fase, en proveer asistencia para buscar financiación internacional para la ejecución de los proyectos⁶.

Uno de los dos proyectos piloto de la unidad para la financiación de ciudades, anunciado en septiembre de 2016, consiste en el desarrollo de un corredor de transporte verde con una flota de autobuses limpios eléctricos en Ciudad de México. Se trata de un nuevo “corredor cero emisiones” de autobús que incluirá una flota de autobuses eléctricos y carriles de bicicleta a lo largo del mismo, situado en el Eje 8 Sur, con 22 kilómetros de largo. Servirá para aproximadamente 160.000 viajes diarios, dando conexiones con cinco líneas de metro y una línea de metrobús. Para este proyecto, Ciudad de México recibirá hasta un millón de dólares en ayuda técnica. Cabe destacar que la Ciudad de México fue candidata para la obtención de recursos gracias a su participación constante con C40. El corredor del Eje 8 Sur es uno de los ejemplos de colaboración internacional más concretos y tangibles que ha logrado tener una ciudad⁷.

El proyecto del corredor del Eje 8 Sur sigue la línea del programa C40-CCI de Buses Híbridos y Eléctricos en América Latina, en el que participa Ciudad de México. Lanzado en 2011, su objetivo era reducir la huella de carbono del transporte público en América Latina y desarrollar un mercado de autobuses de bajas emisiones de carbono en la región. Ciudad de México participó introduciendo autobuses híbridos en la línea 4 del sistema de bus de tránsito rápido (Metrobús)⁸. Cabe señalar que el sistema de Metrobús y el sistema de bicicletas compartidas Ecobici comenzaron a implantarse en Ciudad de México desde 2010, y que para 2015 ya eran los sistemas más extensos en América Latina. Los autobuses de tránsito rápido son servicios de autobús de alta velocidad que a menudo operan desde los suburbios de la ciudad hasta el distrito de negocios central, con carriles de autobús separados y con acceso de pasajeros al estilo del metro, incluyendo paradas de autobús protegidas y elevadas por encima de la carretera. Una misma tarjeta electrónica permite acceder a ecobici, metrobús, metro y sistema de tren ligero. La reducción estimada de emisiones gracias a esta integración del transporte público se espera que sea de 13.000 toneladas de CO₂ entre 2010 y 2020.

Gracias a su activismo en C40, Ciudad de México ha sido premiada con asesores de ciudad para periodos de dos años (2013-2014; 2015-2016). Los asesores de ciudad son personal dedicado que apoya a ciudades miembro seleccionadas en el desarrollo e implementación de políticas prioritarias, programas y proyectos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero

Ciudad de México participó introduciendo autobuses híbridos en la línea 4 del sistema de bus de tránsito rápido (metrobús)

6 Entrevista con Patricia Narváez, coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Medio Ambiente de Ciudad de México (SEDEMA), 20/03/2018.

7 Entrevista con Patricia Narváez, coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Medio Ambiente de Ciudad de México (SEDEMA), 20/03/2018.

8 Entrevista con Rafael Ramos-Villegas, asesor de C40 para Ciudad de México, 16/04/2018.

y riesgos climáticos. Desde 2017 y hasta agosto de 2018, Ciudad de México tiene de nuevo un asesor de ciudad, esta vez como parte del proyecto Deadline 2020 de C40, iniciado en 2016. El nuevo asesor, Rafael Ramos-Villegas, elabora un Plan de Acción Climática compatible con el Acuerdo de París para la Ciudad de México, a fin de que en 2050 la ciudad alcance la neutralidad neta de emisiones de carbono⁹.

Otra iniciativa a mencionar es el Foro de Alcaldes Latinoamericanos C40. En marzo de 2015 se celebró la primera edición en Buenos Aires. Se anunció la Declaración de los Alcaldes Latinoamericanos del C40, en la que veinte ciudades de América Latina (incluyendo Ciudad de México) firmaron una declaración regional de compromiso para reducir las emisiones de gases que producen el cambio climático. También se firmó la Declaración de Intenciones de una Ciudad de Autobuses Limpios, que demuestra su compromiso en reducir las emisiones y mejorar la calidad del aire a través de la introducción de autobuses de bajas y cero emisiones en sus flotas. Esta declaración fue también una llamada a los fabricantes, operadores de transporte público, bancos multilaterales de desarrollo y otros organismos de financiación para que apoyen la ambición de lograr un transporte público urbano bajo en carbono.

La sexta Cumbre Bienal de Alcaldes C40 se celebró del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2016, en Ciudad de México. En esta cumbre, Ciudad de México, junto con París, se comprometió a eliminar todos los vehículos diésel para 2025, incentivar vehículos alternativos y promover infraestructura para caminar y andar en bici. Patricia Narváez puntualiza que el compromiso es que el transporte público nuevo adquirido por la ciudad deberá ser híbrido o eléctrico, o en su caso de la menor emisión disponible en el mercado nacional. Se trata de una transición complicada debido a que los manufactureros de este tipo de vehículos son generalmente de fuera del país¹⁰.

También en 2016, como se mencionó previamente, C40 lanzó el proyecto Deadline 2020, con el que ofrece asesoría técnica a las ciudades C40 para identificar trayectorias de descarbonización con objeto de que cumplan como grupo para evitar el incremento de la temperatura en 1.5 °C, establecido en el Acuerdo de París. La Ciudad de México fue elegida como una de las ocho ciudades piloto para este proyecto (SEDEMA, 2017). Junto con el corredor del Eje 8, la participación en Deadline 2020 podría considerarse uno de los “proyecto estrella” de colaboración de Ciudad de México con C4011.

En 2017 Ciudad de México recibió un premio de la red C40 por su implementación del Segundo Programa de Acción Climática (PACCM 2014-2020). El premio se otorgó en la Cumbre Climática de Alcaldes de Norteamérica, que se llevó a cabo en Chicago. En la cumbre se estableció la “Declaración de Chicago”, cuyos objetivos centrales son implementar acciones específicas para asumir el liderazgo en materia climática en América del Norte y alrededor del mundo, adoptar compromisos conjuntos y asumir retos específicos frente al cambio climático. Ciudad de México se comprometió a alinear la meta de mitigación del PACCM 2014-2020 con la establecida en el Acuerdo de París, en colaboración con la iniciativa Deadline 2020. En la cumbre de Chicago, Ciudad de México también se comprometió a reforzar la capacidad de

La sexta Cumbre Bienal de Alcaldes C40 de 2016 se comprometió a eliminar todos los vehículos diésel para 2025, incentivar vehículos alternativos y promover infraestructura para caminar y andar en bici

9 Entrevista con Rafael Ramos-Villegas, Asesor de C40 para Ciudad de México, 16/04/2018.

10 Entrevista con Patricia Narváez, coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Medio Ambiente de Ciudad de México (SEDEMA), 20/03/2018.

11 Entrevista con Patricia Narváez, coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Medio Ambiente de Ciudad de México (SEDEMA), 20/03/2018.

adaptación de sus habitantes, mediante la implementación de la estrategia de resiliencia de la Ciudad de México.

Por último, Ciudad de México participa en las “prioridades de la presidenta” de C40, que desde 2016 es la alcaldesa de París, Anne Hidalgo. Una de dichas prioridades es la iniciativa “Reinventando Ciudades”: una llamada a proyectos urbanos de todo el planeta que presenten caminos innovadores a la neutralidad en carbono y a la regeneración que, si se implementan, podrían transformar sitios infrautilizados en ejemplos de sostenibilidad y resiliencia. Como parte de la iniciativa, las quince ciudades C40 participantes ofrecen sitios de propiedad pública e inmediatamente disponibles para el redesarrollo, llevando a cabo una transferencia de propiedad (venta o alquiler) para permitir a los ganadores implementar su proyecto. La red C40 moviliza a socios privados locales e internacionales para recuperar estas propiedades infrautilizadas, y para invertir en desarrollo verde. Los dos lugares ofrecidos por Ciudad de México, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), son el depósito Tetepilco y la subestación Potrero.

Otra de las “prioridades de la presidenta” es la iniciativa Women4Climate, que busca impulsar el liderazgo y la participación de las mujeres en la resolución de la problemática del cambio climático. La primera cumbre de la iniciativa Women4Climate se celebró en Nueva York el 15 de marzo de 2017. En dicha cumbre, alcaldesas de muchas de las mayores ciudades del mundo y mujeres líderes de negocios se comprometieron a usar su creciente poder global para abordar el cambio climático y cumplir con la ambición del Acuerdo de París. La segunda cumbre se celebró en Ciudad de México el 26 de febrero de 2018. La iniciativa incluye un programa de tutoría dedicado a mujeres emprendedoras en iniciativas de cambio climático en las ciudades C40. En Ciudad de México se seleccionaron diez proyectos enfocados a la mitigación o adaptación a los efectos del cambio climático, en el marco de los siete ejes que integran el PACCM 2014-2020 (Gobierno de Ciudad de México, 2018).

6. Conclusiones

En el caso de las redes analizadas, C40 e ICLEI, se ha comprobado cómo Ciudad de México ha trabajado de manera conjunta con ambas. Las principales áreas de trabajo conjunto han abordado principalmente la edificación sostenible y el uso sostenible del espacio urbano, el transporte urbano, el ahorro de combustible y la promoción del uso de energías renovables.

Una publicación de la Comisión Europea afirma que el apoyo internacional para que América Latina logre las metas del Acuerdo de París consiste sobre todo en financiamiento internacional, transferencia de tecnología y fortalecimiento de capacidades (Karremans, Brugger, Castillo, Argüello, y Dascal, 2017). En efecto, en esta investigación se ha comprobado cómo en el caso de Ciudad de México, la colaboración con ICLEI y C40 enfatiza la ayuda técnica y los programas de preparación para la financiación externa de proyectos climáticos, como ocurre con el programa Unidad para la Financiación de Ciudades de C40 y con los programas TAP y FELICITY de ICLEI.

Este artículo permite concluir que Ciudad de México ha adoptado, desde hace más de una década, una actitud proactiva como actor local en la lucha contra el cambio climático. Además de participar en los diferentes foros, pactos y cumbres que abordan el papel a ejercer por las ciudades en la resolución de este problema, ha emprendido iniciativas propias y ha colaborado estrechamente con redes de ciudades. Las iniciativas y colaboración de Ciudad de México

La Comisión Europea afirma que el apoyo internacional para que América Latina logre las metas del Acuerdo de París consiste sobre todo en financiamiento internacional, transferencia de tecnología y fortalecimiento de capacidades

con redes de ciudades son una muestra de acción climática local y descentralización de las relaciones internacionales. En definitiva, del empoderamiento de las ciudades para enfrentar problemas globales a nivel local, de forma activa y relativamente independiente.

Bibliografía

- Baars, J. (2016). *Motors of Change? A Study on Cities and Climate Change*. (Master Thesis. MAIS International Studies, Leiden University). Recuperado de <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/42087>
- Betsill, M., & Bulkeley, H. (2004). Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program. *International Studies Quarterly*, 48(2), 471-93. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2004.00310.x>
- Bulkeley, H. (2010). Cities and the Governing of Climate Change. *Annual Review of Environment and Resources*, 35, 229-53.
- C40a (sin fecha). *Ciudad de México*. Recuperado de <http://www.c40.org/cities/ciudad-de-mexico#city-header>
- C40b (sin fecha). *About C40*. Recuperado de <http://www.c40.org/about>
- C40c (diciembre 2015). *Why Cities? C40 Factsheet*. Recuperado de https://c40-production-images.s3.amazonaws.com/fact_sheets/images/5_Why_Cities_Dec_2015.original.pdf?1448476459
- C40d (octubre 2016). *C40 Cities, 10 years of results*. Recuperado de https://c40-production-images.s3.amazonaws.com/fact_sheets/images/11_C40_on_its_10-year_anniversary_reOct2016.original.pdf?1475504972
- Compact of Mayors (sin fecha). Recuperado de <https://www.compactofmayors.org/history/>
- Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la Ciudad de México (sin fecha). Recuperado de <http://www.internacionales.cdmx.gob.mx/index.php/es/cdmx-internacional/redes-de-ciudades>
- Egenhofer, C., Alessi, M., Núñez Ferrer, J. y Tubiana, L. (2010). *Greening EU Cities: The Emerging EU Strategy to Address Climate Change*. Bruselas: Centre for European Policy Studies. Recuperado de <https://www.ceps.eu/publications/greening-eu-cities-emerging-eu-strategy-address-climate-change>
- Gobierno de Ciudad de México (2018). *Anuncian a las 10 ganadoras del programa Tutoría CDMX "Mujeres por el Clima"*. Recuperado de <http://www.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/anuncian-las-10-ganadoras-del-programa-tutoria-cdmx-mujeres-por-el-clima>
- Keiner, M., & Kim, A. (2007). Transnational City Networks for Sustainability. *European Planning Studies*, 15(10), 1369-1395.
- Lara, R. (2017). La planta que dará energía a la CDMX con basura operará en 2019, *Obrasweb*, 05/09/2017. Recuperado de <http://obrasweb.mx/construccion/2017/09/05/la-planta-que-dara-energia-a-la-cdmx-con-basura-operara-en-2019>
- Leo, J., Rosa, A. de la, Cruzado, A., Reyes, A., González, C., León, D. y otros (2012). *Evaluación del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012*. México D.F.:

Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente A. C. Recuperado de http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2012/12/Resumen-Ejecutivo-PACCM-2008-2012-CMM_fin.pdf

Nijman, J. (2016). *Renaissance of the City as a Global Actor. The Role of Foreign Policy and International Law Practices in the Construction of Cities as Global Actors* (Research Paper Series). La Haya: Asser Institute, Center for International & European Law. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2737805

Secretaría del Medioambiente de la Ciudad de México/SEDEMA (S. F.). ¿Y la CDMX qué ha hecho para reducir los efectos del cambio climático? Recuperado de <http://www.data.sedema.cdmx.gob.mx/cambioclimaticocdmx/cdmx.html>

Secretaría del Medioambiente de la Ciudad de México/SEDEMA (2017). *Quinto Informe de Gobierno*. Recuperado de <http://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a1/db0/045/5a1db00453394630961121.pdf>

Trencher, G., Takagi, T., Nishida, Y., y Downy, F. (2017). *Urban Efficiency II. Seven Innovative City Programmes for Existing Building Energy Efficiency*. Tokyo Metropolitan Government Bureau of Environment, C40 Cities Climate Leadership Group, CSR Design Green Investment Advisory, Co., Ltd. London.

Van der Pluim, R., & Melissen, J. (April 2007). *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*. Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Recuperado de https://www.uclg.org/sites/default/files/20070400_cdsp_paper_pluijm.pdf



LOS ANIMALES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES, LA UNIÓN EUROPEA Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

The International Relations' Animals, European Union and the New Global Order

Javier de Carlos Izquierdo

Universidad Complutense

E-mail: javierdecarlos@outlook.com

Twitter: [@javierdecarlos](https://twitter.com/javierdecarlos)



Autor

Los animales de las relaciones internacionales son metáforas que nos permiten comprender mejor el mundo actual y, sobre todo, prepararnos para tratar de evitar crisis, emergencias y catástrofes poco previsibles. En este trabajo presentamos los cuatro animales ya conocidos y algunos de sus ejemplos. Ello nos sirve para ilustrar una visión particular de cuál es la situación de la Unión Europea y hacia dónde va el mundo conducido por los principales actores de la escena internacional. Aquí son utilizados los animales de las relaciones internacionales como herramientas de análisis, anunciándonos cuál será el balance de poder de los próximos años, así como algunas estrategias para prepararnos ante estos cambios.



Resumen

The International Relations' Animals are metaphors that allow ourselves a better understanding of today world and even these animals can help us to avoid catastrophic events or crisis difficult to be foreseen or predicted. This paper shows us some animals that we introduced before in Comillas Journal of International Relations (12). Now we discuss, helping with our animals, about European Union and International balance of power. Hence International Relations' Animals are assessment tools for protect us from New Global Order power some strategies for the next years.



Abstract

Animales de las relaciones internacionales; cisnes negros; elefantes negros; medusas negras; rinocerontes grises; Unión Europea; nuevo orden mundial.

International Relations Animals; black swans; black elephants; black jellyfish; grey rhinos; European Union; New Global Order.



Key words

Recibido: 13-08-2018. Aceptado: 20-06-2019.



Fechas


1. Introducción

En los últimos años se han empleado algunos animales como metáfora para entender mejor los conflictos del mundo actual. Estas metáforas permiten reflexionar a los economistas, científicos o analistas políticos para tratar de anticiparse a los hechos que están por llegar. El siglo XXI es diferente a la centuria pasada, el proceso de globalización continuado y sostenido ha producido cambios acelerados que provocan nuevas crisis y en ocasiones la inestabilidad internacional. Las metáforas aquí analizadas pueden ser utilizadas como herramientas para tratar de anticiparse a estas situaciones o llegado el caso superarlas con mayor facilidad. Hoy en día, el orden internacional resultado de la Guerra Fría ha desaparecido, nos encontramos en una etapa de transición en la que el sistema que regula las relaciones internacionales también está siendo sustituido por otro nuevo. En este trabajo tratamos de alumbrar estos hechos y conocer algunas implicaciones para la Unión Europea, utilizando los nuevos animales de las relaciones internacionales. Entre estos animales cabe destacar a los cisnes negros, los elefantes negros, las medusas negras y los rinocerontes grises, todos ellos son herramientas muy provechosas para el estudio de las relaciones internacionales. Más adelante resumimos estas metáforas, aunque ya han sido tratadas con cierto detalle en *Comillas Journal of International Relations* (Carlos, 2018a).

2. Las relaciones internacionales y sus animales

En el año 2007 Nassim Taleb definió un cisne negro como un acontecimiento atípico, que produce consecuencias traumáticas y que no se puede prever (Taleb, 2007, XVIII-XIX). Taleb había avisado sobre la llegada de la crisis financiera de 2007 a pesar de que los indicadores económicos no la anunciaban. Un ejemplo clásico de cisne negro es el atentado de las Torres Gemelas de Nueva York en 2001. Pero Taleb también nos señala otros ejemplos de cisnes negros como la II Guerra Mundial, la caída del Muro de Berlín, o la expansión del fundamentalismo islámico. Del mismo modo que cuando vemos un cisne esperamos que este sea blanco, los cisnes negros son poco frecuentes, inesperados e imprevisibles.

Figura 1. El cisne negro

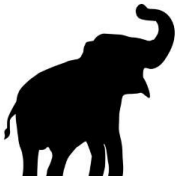

	Cisne negro	
	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Amenaza en ocasiones desconocida. 2.- O considerada altamente improbable. 3.- Puede tener efectos devastadores. 	
	World Trade Center (2001)	

En realidad, un cisne negro es un acontecimiento sorprendente en relación a la información que se conoce, pero *a posteriori* siempre estos sucesos son considerados previsibles. Sobre todo la metáfora del cisne negro es una crítica a los análisis estadísticos y también a los programas de gestión de riesgos informáticos, ya que estas herramientas analizan fundamentalmente tendencias y no los aspectos atípicos o irregulares que, a veces, son los más importantes. Por ello, para evitar que los cisnes negros nos sorprendan debemos estar atentos a los acontecimientos

extraordinarios, aunque no parezcan significativos, porque si nos centramos solamente en lo habitual nuestro conocimiento será irrelevante y no estaremos prevenidos contra los sucesos más peligrosos y menos deseados.

Todos sabemos que los elefantes y los cisnes negros son animales distintos, lo mismo ocurre en las relaciones internacionales. Un elefante negro hace alusión a un problema que es visible para todos y que tendrá enormes consecuencias, pero a pesar de ello nadie se interesa por él. Este símil fue utilizado por Adam Sweidan en 2014 al referirse al cambio climático.



Figura 2. El elefante negro

	Elefante negro	
	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Problema bien conocido por todos. 2.- Se sabe que tendrá enormes consecuencias. 3.- Nadie quiere abordarlo. 	
Anexión de Crimea (2015)		

Un elefante negro es un problema real e importante que es ignorado por todos a pesar de que se conocen sus posibles consecuencias fatales. Situaciones de todos conocidas y a las que se tardó tiempo en poner el cascabel al gato han sido la crisis de Ucrania o incluso la crisis migratoria en Europa.

El cambio climático y la elevación de la temperatura del agua en los océanos han provocado el aumento de la población de las medusas, creando problemas ecológicos de todo tipo, incluso en los reactores de las centrales nucleares. La proliferación de estos animales se usa para referirse a sucesos poco importantes y aislados en el espacio que, si se ponen en contacto, pueden provocar consecuencias trágicas.

Figura 3. La medusa negra



	Medusa negra	
	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Sucesos que aislados son de poca importancia. 2.- Separados en el espacio e incluso en el tiempo. 3.- Al conectarse pueden un provocar un hecho a gran escala de difícil predicción. 	
Ataque informático a Estonia (2007)		

Algunas características del mundo globalizado de hoy en día, en el que la comunicación entre las personas es instantánea, presagia la frecuente aparición de medusas negras ahora y en el futuro. El ataque informático a Estonia en abril del 2007 puede ser considerado un fenómeno del tipo de las medusas negras. Se trata de un buen ejemplo de un ataque de denegación de servicio, que es

difícil de detectar y que produjo el bloqueo de los cajeros automáticos, de las transacciones virtuales y el colapso de los servidores de las páginas web del Gobierno estonio. Pero las medusas negras no solo son frecuentes en el ámbito informático como veremos luego. Los eventos normales y aislados pueden asociarse y mutar creando situaciones extraordinarias, que pueden tener consecuencias importantes para la sociedad, la economía o la política. Por lo tanto, una medusa negra está formada por acontecimientos de poca importancia que al relacionarse de alguna manera, pueden provocar un suceso a gran escala. Como se ve, las medusas negras al igual que los otros animales referidos pueden tener un importante impacto en el mundo que nos rodea.

En zoología existen diferentes variedades de rinocerontes, pero todos ellos tienen un gran tamaño, son de tonalidades grisáceas y una vez lanzados a la carga es mejor no encontrárselos de frente porque siempre son un gran peligro. El rinoceronte gris es una metáfora de que muchas de las cosas que salen mal fueron obvias y podrían haberse evitado tan solo enfrentándose a ellas. Y esto es tanto de aplicación en los negocios como en nuestras vidas.

Figura 4. El rinoceronte gris

	<p style="text-align: center;">Rinoceronte gris</p> <p>1.- Amenaza altamente probable. 2.- Bien conocida e incluso obvia. 3.- No se afronta porque se hace una previsión optimista de que no ocurrirá.</p>	
brexit (2016)		

Una situación que entraña riesgo se convierte en un rinoceronte gris porque no nos enfrentamos a ella. Pero no ocurre como con el elefante negro del que no se habla; del rinoceronte se habla, pero no se hace nada. ¿Cuál es el motivo? Se trata de un mecanismo psicológico de autodefensa, por el que al negar la evidencia de su existencia creemos protegernos frente a él. Por ello debemos prestar más atención a los problemas obvios. Este pudo ser el caso del *brexit*. Convertirse en avestruz y esconder la cabeza debajo del ala no sirve de mucho cuando un animal de dos toneladas corre dispuesto a embestirte. Rinocerontes en el ámbito del estudio de las relaciones internacionales hay de varios tipos: aquellos que ya están corriendo, los aparecen una y otra vez, los metarrinocerontes y los no rinocerontes no identificados (Carlos, 2018a, p. 6). A continuación, veremos algún concepto básico sobre la historia y las relaciones internacionales, que junto con los animales que hemos recomentado nos serán útiles para nuestro estudio.

3. ¿Se repite la historia?

No existe un concepto universal sobre qué es la Historia, pero la historia siempre se compone al menos de dos elementos: los hechos pasados y los historiadores. Por este motivo se suele considerar que la historia nunca está terminada, sino que se halla en un proceso continuo de transformación el cual no tiene fin (Carr, 1966). Además, la historia está llena de falsificaciones y de deformaciones. No se puede considerar que el alcance ético de las unas y de las otras sea diferente. En nuestra opinión aquellas “que parecen haberse realizado por los mismos prota-

gonistas de algunos hechos fundamentales” de la historia son las peores (Caro Baroja, 1991, p. 201). Las falsificaciones son muy conocidas y a veces comentadas. El éxito de una falsedad es la demostración de que una iniciativa bien orquestada y orientada a un fin, puede cambiar la historia. No obstante, no se debe confundir la invención o fabricación de la historia, con la difusión de la historia compartida por un pueblo.

A parte de las deformaciones o las falsificaciones, los historiadores participan de diferentes escuelas historiográficas como son la escuela materialista-marxista, el positivismo histórico, la historia sociocultural o, incluso, otras corrientes más antiguas según las cuales el protagonismo de algunas personas determina la historia. Más allá de estas corrientes historiográficas nos encontramos con la creencia muy arraigada de que la historia se repite. Edward H. Carr, historiador británico y teórico de las relaciones internacionales, ya nos decía en 1961 durante unas conferencias impartidas en la Universidad de Cambridge, que la historia se repetía muy pocas veces. Sobre todo, siguiendo al profesor Carr, esto era muy poco frecuente entre las sociedades que conocían bien su propia historia; y también nos daba un motivo para que la historia no se repitiera: evitar el mismo desenlace en el futuro que hubo en el pasado, si este no era bueno para la sociedad. En nuestra opinión la historia no se repite de la misma manera; es decir, causas similares no producen las mismas consecuencias, pero sí marcan tendencias que claramente orientan el futuro. Y coincidimos con E. H. Carr en que el conocimiento histórico nos debe ayudar a preparar un futuro mejor. Pero que la historia nos pueda orientar para evitar lo malo, no excluye que si nos empeñamos podamos conseguir incluso peores resultados que en el pasado, a partir de condiciones similares. El debate de la utilidad de las ciencias sociales ya ha sido tratado con frecuencia, pero conviene recordar que las ciencias sociales deben ser ciencias para la acción, es decir, deben tener “una proyección técnica o instrumental en favor del Hombre”. Es lo que llamamos Tercera Generación de las Ciencias Sociales (Carlos, 2015, p. 4). Por eso es conveniente valerse del conocimiento histórico para así orientar nuestras acciones futuras y tratar de evitar situaciones indeseables. Es lo que denominamos *Ciencias Sociales para la Acción*.

La sociedad internacional es un grupo de comunidades políticas independientes, esencialmente países y organizaciones internacionales, con intereses, normas e instituciones comunes

4. El sistema internacional y el orden mundial

Como hemos comentado, los atentados del 11 de septiembre de 2001 son un buen ejemplo de la aparición de un cisne negro y también al mismo tiempo son un ejemplo de un ataque contra la sociedad internacional. La crisis económica internacional de 2007 también es una buena muestra de cómo una amenaza inesperada (o un cisne negro), pueden provocar efectos devastadores en el sistema internacional. Pero veamos a que nos referimos al hablar de la sociedad internacional y que tiene que ver con el sistema internacional.

La *sociedad internacional* es un grupo de comunidades políticas independientes, esencialmente países y organizaciones internacionales, con intereses, normas e instituciones comunes (Bull y Watson, 1984, pp. 425-435). Hoy en día la sociedad internacional se caracteriza por tener carácter mundial, ser interdependiente y tener una regulación que está en un proceso intenso de transformación. La sociedad internacional ha creado lo que se conoce como *sistema internacional*. Nos referimos esencialmente al sistema de Naciones Unidas que entró progresivamente en vigor tras la Conferencia de Paz de San Francisco de 1945. Esta sociedad internacional, organizada en torno al sistema de Naciones Unidas es lo que configura un determinado *orden internacional* (frecuentemente asociado al final de la II Guerra Mundial), también llamado *orden mundial* (aunque este se suele asociar con más frecuencia al final de la Guerra Fría). El orden internacional es un

concepto complejo y central en el estudio de las relaciones internacionales que tratan de analizar las relaciones de poder entre los diferentes actores del sistema internacional.

El orden mundial resultado de la Segunda Guerra Mundial fue un sistema bipolar de equilibrio tenso y organizado en torno a dos superpotencias y otras potencias de menor influencia. Pero este orden ya ha desaparecido, en parte como consecuencia de la desintegración de la URSS, aunque su debilitamiento fue progresivo. En 1961 el historiador Edward H. Carr ya señalaba que “después de cuatrocientos años el centro de gravedad mundial ha salido claramente de la Europa Occidental”, señalando entonces que la pauta en los asuntos mundiales la marcaba Europa Oriental y Asia (Carr, 1966, p. 200). Sin duda una visión muy temprana de la situación actual. Hoy en día tenemos un nuevo orden mundial, en el que nos encontramos con EE. UU. como superpotencia, otras potencias en ascenso como China y varias potencias regionales como por ejemplo Rusia o India. Es lo que se ha venido a denominar un sistema “unimultipolar”. Estos cambios en el orden mundial han sido estudiados con frecuencia, como por ejemplo recientemente en un informe encargado por el Parlamento Europeo a Oxford Analytica. En el informe se detallan varias tendencias mundiales que auguran diferentes cambios en el orden internacional (Carlos, 2018b, pp. 544-547), así como cuál puede ser la posible evolución de algunos de sus principales actores: EE. UU., China, Rusia, la Unión Europea y el G20 (OXAN, 2017, pp. 42-46). Podemos concluir que como consecuencia de estas tendencias la hegemonía hasta ahora de Occidente cada vez será más desafiada por China, Rusia y otras potencias emergentes. Y aunque EE. UU. continuará siendo la mayor potencia militar mundial, necesitará cada vez más el apoyo de estas nuevas potencias para poder actuar. Veamos cómo será el nuevo orden mundial de la mano de los ya conocidos animales de las relaciones internacionales.

5. Un rinoceronte embistiendo: el papel de China

El rápido y mantenido ascenso de China en la escena internacional no puede considerarse un cisne negro, sin duda se trata de un rinoceronte a la carrera para buena parte de la comunidad internacional. Ni para India, ni para EE. UU., ni para la Unión Europea se trata de un protagonismo inesperado o improbable. En realidad, el papel cada vez más relevante de China es esperado con certeza, en parte, porque hace tiempo que se aprecian sus efectos y por la alteración que estos suponen para el funcionamiento del sistema internacional. Es de sobra conocido que el crecimiento económico de China, Brasil, Rusia, India y Sudáfrica en las dos últimas décadas ha coincidido con el estancamiento de las economías de buena parte de los países de la OCDE. El proceso de cambio acelerado mundial que es conocido como la *Gran Aceleración* (Steffen, Broadgate, Deutsch, Gaffney, & Ludwig, 2015, pp. 4-7) está siendo muy bien aprovechado por China, en particular desde la llegada de Xi Jinping.

En 2013, Xi Jinping casi al mismo tiempo que ocupó la presidencia del partido, presentó en Kazajstán el proyecto *One Belt, One Road* (en adelante Estrategia OBOR). Los dirigentes chinos han utilizado la marca de la Ruta de la Seda de la Organización Mundial del Turismo, para dar publicidad a la Estrategia OBOR. Pero esta estrategia puesta en marcha por Jinping es un plan de expansión comercial (Lemus y Valderrey 2017, p. 61) y geoestratégico para reforzar el papel de China como potencia mundial. Como consecuencia de la crisis financiera mundial de 2008, China, desde el año 2009 vio reducidas sus exportaciones y también su producto interior bruto: el PIB pasó de estar por encima del 10% a situarse en torno al 6,8%. El gran reto de los gobernantes chinos fue recuperar la senda de crecimiento precedente y para ello se tomaron

El rápido y mantenido ascenso de China en la escena internacional no puede considerarse un cisne negro, sin duda se trata de un rinoceronte a la carrera para buena parte de la comunidad internacional

dos tipos de medidas que no funcionaron: se trató de aumentar la demanda interna y también la inversión pública en infraestructuras. Ninguna de las iniciativas tuvo éxito, la primera por la propensión al ahorro de los ciudadanos chinos y la segunda por las dificultades de financiación. Por este motivo, se está tratando de recuperar el crecimiento del PIB mediante las exportaciones apoyadas por la estrategia OBOR. Pero esta estrategia va más allá: “es el mejor exponente de la ambición china de dominar el mundo llevando a cabo una política expansionista” (Carlos, 2018c, p. 122). Generalmente la estrategia OBOR es contemplada desde la perspectiva de la construcción de infraestructuras por parte de China, como ha hecho en Yibuti, en el Puerto del Pireo o al adquirir una participación mayoritaria en NOATUM, una de las principales operadoras de puertos de España (Carlos, 2018c, p. 122).

En realidad estamos ante un rinoceronte gris que está corriendo y apunto de embestir. Según Michele Wucker la forma de tratar a estos rinocerontes es enfrentarse a ellos, porque seguro que van a hacer daño (Wucker, 2016). De hecho, algunos de los acontecimientos actuales en la política internacional más importantes son consecuencia de la política comercial expansionista de China. Nos referimos a la llamada guerra comercial que parece enfrentar a EE. UU. con la Unión Europea. El *dumping* sostenido en el sector del acero protagonizado por China está en la base de este conflicto. Durante largo tiempo la Unión Europea en su relación con China se ha ocupado de satisfacer los intereses comerciales de China, su ingreso en la Organización Mundial del Comercio, o la transferencia de tecnología a cambio de pocas cosas: el compromiso de la defensa de las minorías étnicas en China, el refuerzo del papel de la mujer en la sociedad o la reducción de la producción del acero. China nunca se ha opuesto a las peticiones de la Unión Europea, pero nunca ha permitido avances importantes (Carlos, 2017, pp. 16, 20 y ss).

Figura 5. Un rinoceronte embistiendo



La política expansionista china es un riesgo obvio con importantes implicaciones en el orden internacional y en el sistema internacional. Esta política se ha convertido en un rinoceronte a la carrera, por la visión de una buena parte de la sociedad internacional, que ve de manera optimista la realidad, creyendo que al negar el riesgo nos protegemos ante él. Todo el mundo conoce este rinoceronte, pero además de la Unión Europea o de India pocos han tratado de prepararse ante esta nueva situación.

6. Los elefantes: el papel de EE. UU. y de Rusia

Como hemos comentado, un elefante negro es un posible acontecimiento de alto impacto que se encuentra más allá del ámbito de expectativas regulares, pero del que nadie habla a pesar de la evidencia existente. Veamos algunos elefantes del orden mundial actual. Si duda las

consecuencias de los intereses estratégicos de EE. UU. y Rusia proporcionan algunos de estos elefantes. Ya hemos comentado como ejemplo de elefante la anexión de Crimea, pero también se podría referir la crisis de Ucrania o el surgimiento de la república autónoma de Abjasia (Georgia) y de Osetia del Sur, consideradas por Rusia Estados independientes. Estos elefantes dejaron de serlo, para convertirse con toda probabilidad en rinocerontes.

La idea del elefante en el análisis de las relaciones internacionales alude a un problema que es visible para todos y que tendrá enormes consecuencias pero, sin embargo nadie quiere abordarlo, ni tan siquiera hablar de él. Para la Unión Europea existe un elefante de enormes dimensiones, del que poco a poco no va quedando más remedio que reconocer su existencia y comenzar a hablar abiertamente de él: el progresivo desinterés de EE. UU. sobre los asuntos geopolíticos de importancia para Europa. Nos referimos en particular a todo lo relativo a la frontera sur de la Unión Europea y notoriamente también la frontera oriental. Ni EE. UU. ni la OTAN hasta la fecha han tomado interés por el Sahel, hasta el punto de que las diferentes iniciativas en favor de la estabilización de Mali son de Naciones Unidas, la Unión Europea o multilaterales con liderazgo francés y colaboración española entre otros países.

Figura 6. La Unión Europea tiene varios elefantes, que una vez reconocidos está gestionado bien



Elefantes negros podrían haber sido los que se materializaran de los intereses territoriales de la federación rusa en las repúblicas bálticas. Pero el ingreso de Estonia, Letonia y Lituania en la Unión Europea en 2004 y los posteriores acontecimientos no lo han permitido: principalmente las misiones de OTAN en esta zona. Nos referimos a la misión en Letonia llamada presencia avanzada reforzada o *Enhanced Forward Presence* (eFP) y la policía aérea del Báltico o *Baltic Air Policing* (BAP) realizada desde Estonia.

De lo que no cabe duda es de que situaciones de todos conocidas y ante las que se tardó demasiado tiempo en reaccionar, fueron el *brexit* o incluso la crisis migratoria del mediterráneo. Hoy en día ya no pueden ser considerados elefantes ya que lejos de ser ignorados se están tomando medidas para afrontarlos.

7. Cisnes y la Unión Europea

Por definición un cisne negro es un acontecimiento traumático que no se puede prever, fundamentalmente porque es de diferente naturaleza que los acontecimientos frecuentes y no va precedido de tendencias que lo anuncien. Aún así, nuestra intención es tratar de conocer los posibles cisnes e incluso medusas que pudieran afectar a la Unión Europea. Prevenirse o tratar de identificar las medusas que aún no hayan llegado, es todavía una tarea más difícil, porque se trata de eventos normales y aislados en el espacio que al conectarse pueden provocar con-

secuencias extraordinarias. Estas consecuencias pueden ser importantes y en ocasiones muy dañinas para la sociedad, la economía o la política. Dada la imprevisibilidad de los cisnes y de las medusas, nos ayudaremos de la historia. Como sabemos la historia no se repite o, mejor dicho, las sociedades que conocen y tienen presente su historia tratan de evitar las consecuencias perniciosas de experiencias pasadas. Ahora que ya conocemos algunos elefantes y rinocerontes que pueden afectar a la Unión Europea, veamos si somos capaces de identificar algún cisne o medusa con la ayuda de la historia.

Para algunos autores la Primera Guerra Mundial fue más bien una guerra civil europea con consecuencias mundiales (Carr, 1964, p. 201). Pero buena parte de los historiadores coinciden en que su inicio fue consecuencia de múltiples factores como, por ejemplo, el enfrentamiento francoalemán, la tensión entre el Reino Unido y Alemania por el control marítimo o la tensión en los Balcanes. En realidad, el sistema ideado por Bismarck, que duró más de 20 años, solo aplazó las tensiones del este de Europa, creadas principalmente por el desmoronamiento del Imperio Otomano. El equilibrio tenso mantenido durante la era Bismarck desapareció bruscamente y comenzó lo que se ha denominado la Paz Armada (1890-1914), que son los años previos a la Primera Guerra Mundial. No se puede culpar únicamente al canciller Otto Von Bismarck de lacerar los problemas y no afrontarlos (Carr, 1964, p. 175). Pero la realidad es que el sistema de alianzas establecido entre 1871 y 1893 trató el interés de las distintas potencias sobre el este de Europa como si fueran varios rinocerontes, que al final se llevaron a la carrera el inestable orden internacional establecido a partir del sistema de alianzas. La Paz Armada se rompió por la aparición de un cisne negro: el asesinato del archiduque heredero de Imperio Austrohúngaro en Sarajevo. En realidad, este cisne fue producido por lo que hoy llamamos una medusa. La medusa que apareció durante la Paz Armada estuvo constituida por acontecimientos normales y separados en el tiempo y el espacio. Entre ellos caben destacar los siguientes: la segunda revolución industrial, el avance progresivo del colonialismo, la carrera de armamentos o las tensiones entre Rusia y el Imperio Austrohúngaro en el este de Europa.

Ciertamente la historia no se repite, ni tan siquiera circunstancias parecidas, acompañadas de acciones similares, producen los mismos resultados. Pero nuestro análisis debe entender qué diferencias y similitudes hay entre el pasado y el presente y que circunstancias actuales o próximas pueden producir la aparición de alguno de nuestros animales. En realidad, se trata de usar las metáforas de las relaciones internacionales para ayudarnos a prevenimos de aquello que pueda pasar y no convenga demasiado. Imaginar que un magnicidio, como el que ocurrió en 1914 en Sarajevo, podría ser el próximo cisne negro no conduce a ningún sitio. Pero el panorama del abastecimiento de la energía en Europa es muy paradigmático de todo lo comentado hasta ahora y en nuestra opinión tiene importantes similitudes con el sistema de alianzas de la era Bismarck.

La Comisión Francesa de la Regulación de la Energía ha señalado hasta siete regiones energéticas en Europa y tres regiones en relación al gas (Carlos, 2016, pp. 561-563). Cada una de ellas tiene diferentes intereses y necesidades energéticas. Por este motivo, hay distintas iniciativas por parte de los Estados miembros de la UE que tratan de defender sus intereses particulares. Así Alemania se encuentra presente en cuatro de estas iniciativas, que son las siguientes: el Foro Quintuple de la Energía, el Grupo Bake, la Red Gasista de los Mares del Norte y el BEMIP. El Grupo Baake liderado por Alemania agrupa a los países del Foro Quintuple de la Energía y a otros 5 países. Mientras tanto la iniciativa para el desarrollo de la Red Gasista de los Mares del Norte está constituida por diez Estados interesados en el desarrollo de un gasoducto

La realidad es que el sistema de alianzas establecido entre 1871 y 1893 trató el interés de las distintas potencias sobre el este de Europa como si fueran varios rinocerontes

por el norte como alternativa al abastecimiento continental. Además, Alemania también está presente en una cuarta iniciativa lanzada por Comisión Europea en 2008 para la Interconexión del Mercado Báltico Energético (Baltic Energy Market Interconnection Plan o BEMIP).

Todas estas iniciativas están orientadas a asegurar el suministro de gas proveniente de Rusia, pero en unas ocasiones junto con unos países y en otras ocasiones con otros. Algo muy normal para conseguir asegurar la defensa de los intereses energéticos de Alemania: que hasta ahora ha sido el suministro desde Rusia. De hecho, la canciller alemana Ángela Merkel ha mantenido diversas reuniones con Putin, en particular en relación con la crisis de Ucrania y el aseguramiento del suministro de gas a Alemania. Aunque es más inquietante la reunión mantenida en julio de 2018 en la que Merkel se reunió en Berlín con el general ruso Valery Gerasimov, jefe del Estado Mayor y fundador de la llamada “doctrina Gerasimov”, sobre la guerra híbrida. Al mismo tiempo en el *Libro Blanco de la Defensa de Alemania* publicado en julio de 2016 se muestra la voluntad alemana de ocupar un papel más central en la OTAN y en la Política de Seguridad y Defensa de la Unión. De hecho, Alemania está haciendo todo lo que está a su alcance para asegurar el suministro y eso no siempre coincide con los intereses de quienes no son ni Rusia, ni Alemania. La canciller alemana al igual que Bismarck necesita que el este de Europa esté en paz y para ello está tratando de establecer pactos que no favorecen la integración de la UE, ni solucionan los conflictos. Estos pactos están orientados a establecer diferentes gasoductos que eviten las zonas en conflicto. Pero existen otras alternativas como es el abastecimiento desde Argelia a través de España y Francia. Pero para ello se debe contar con la aprobación francesa, que no se opone, pero no facilita la llegada de este gas porque supone una competencia para su energía eléctrica de origen nuclear.

Nada de lo comentado hasta ahora nos permite identificar cisnes o medusas, pero sí un panorama complejo y no completamente desconocido que se puede resumir en que Alemania y EE. UU. siguen interesados en lograr al menos la estabilidad formal del este de la UE, casi a cualquier precio. Pero la realidad es que existe una situación de tensión acumulada en el este de la UE como consecuencia de la desintegración de la República Federal Socialista de Yugoslavia en 1992, de la política expansionista rusa en Ucrania, de la crisis migratoria en Grecia de 2015 o de la crisis económica de 2007, entre otros factores. Considerar que un magnicidio, como ocurrió en 1914 en Sarajevo, podría ser el próximo cisne negro de la Unión Europea no conduce a ningún sitio, pero si debemos estar atentos a los posibles acontecimientos aislados que no correspondan a las tendencias conocidas.

8. Las medusas y el sistema internacional

Los acontecimientos separados geográficamente, en apariencia de escasa importancia, al coincidir en el tiempo o al ponerse en contacto de alguna manera, pueden provocar unas consecuencias de gran importancia y de distinta naturaleza que pueden generar mucha inestabilidad. Este tipo de acontecimientos son las ya conocidas medusas negras. Por lo tanto, conviene estar atentos a acontecimientos localizados en cualquier parte del mundo que, aun siendo de poca importancia, puedan anunciar la formación de un animal de este tipo.

Una medusa negra de colosales dimensiones y catastróficas consecuencias podría estar formándose y atentar contra el sistema internacional actual. Como hemos comentado el sistema internacional ha sido creado por la sociedad internacional que en 1945 esencialmente estaba constituida por los Estados y por las organizaciones internacionales. Pero hoy en día a la socie-

Considerar que un magnicidio, como ocurrió en 1914 en Sarajevo, podría ser el próximo cisne negro de la Unión Europea no conduce a ningún sitio

dad internacional se han venido incorporando progresivamente otros actores con diferentes derechos y deberes como son las personas, las grandes empresas globales e incluso otras entidades no estatales como las organizaciones no gubernamentales. El resultado es que el derecho internacional público que regula el sistema internacional ha incorporado solo algunas modificaciones, ya que los cambios han sido tan rápidos que el derecho internacional no ha podido recoger la situación actual.

El proceso de debate intenso desarrolló en el siglo pasado un marco jurídico adaptado a las nuevas circunstancias resultado de la Segunda Guerra Mundial, pero ahora este proceso se encuentra prácticamente interrumpido. Naciones Unidas ha avanzado muchísimo, pero hoy en día más que nunca se enfrenta, en nuestra opinión, a un enorme reto: adaptar su organización y su funcionamiento a diferentes patrones culturales. Aunque parezca contradictorio, la globalización propia del siglo XXI asociada a una cultura tecnológica común, avanza al mismo tiempo por un camino de afirmación de la “diversidad cultural”. De hecho, el debilitamiento del sistema de Naciones Unidas (Izaguirre, 2018, p. 35) es consecuencia de esta diversidad cultural. Diversidad que cuestiona *de facto* los derechos universales, en particular los protocolos sobre los derechos civiles y políticos, así como el de los derechos económicos, sociales y culturales. El motivo es que la progresiva importancia en el orden internacional de actores diferentes a los estados y organizaciones internacionales, así como el mayor protagonismo de algunas potencias en el orden mundial como China. Desde su fundación Naciones Unidas ha tratado de dar cabida a las diferencias culturales, pero lo ha hecho atendiendo a un criterio geográfico, organizando diferentes grupos regionales. Por ejemplo, hoy en día el Consejo Económico y Social (ECOSOC) está agrupado regionalmente en cinco áreas geográficas que son las siguientes: África, América Latina y Caribe, Asia Pacífico, Europa Occidental, Europa Oriental y otros miembros independientes como EE. UU. No obstante, este criterio regional no coincide completamente con las diferencias culturales y no puede constituirse en un elemento que permita renovar, actualizar y regenerar la institución. Seguramente un criterio de áreas culturales frente al propiamente geográfico, en algunos de los instrumentos de Naciones Unidas fortalecería el sistema.

Pero antes comentábamos que la creación de una medusa negra de grandes dimensiones y formada poco a poco, podría hacer quebrar el sistema internacional fundamentado en Naciones Unidas y en el derecho internacional público. Algunos de los elementos que podrían participar en la creación de esta gran medusa podrían estar relacionados con los siguientes hechos: (1) áreas geográficas controladas por actores no estatales, (2) sistemática violación del derecho internacional público y del derecho internacional humanitario y (3), políticas comerciales proteccionistas y a la vez expansionistas. Entre las áreas geográficas controladas por actores no estatales frecuentemente se suelen referir los estados fallidos o parte de ellos como ocurre en el Sahel, en Transnistria, Abjasia, Osetia de Sur o Nagorno Karabaj entre otros lugares. Como violación del derecho internacional público y del derecho internacional humanitario también se pueden referir hechos de la naturaleza de la crisis humanitaria de los Rohingya o la confusión en la crisis migratoria del Mediterráneo de los refugiados, los inmigrantes irregulares y el deber de socorro en el mar. También parecen cada vez más importantes en la formación de esta medusa, las políticas comerciales proteccionistas y al mismo tiempo expansionistas que se están poniendo en práctica. Nos referimos en particular al posible abandono de EE. UU. de la Organización Mundial del Comercio y al papel jugado por China en esta institución, ya que siempre EE. UU. y la Unión Europea acusan a China de no respetar la economía de mercado.

Parecen cada vez más importantes en la formación de esta medusa, las políticas comerciales proteccionistas y expansionistas que se están poniendo en práctica

De hecho, la actividad internacional de China bordea sistemáticamente (si no es que lo vulnera) el derecho internacional público y así como los sistemas jurídicos nacionales. El motivo es que allá donde realiza sus operaciones en el exterior, a través de empresas de naturaleza jurídica privada, pero de carácter estatal, trata de evitar la legislación local y aplicar la de su propio país. De hecho, China de manera silenciosa está tratando de cambiar *de facto* las normas de gobernanza mundial, es decir el sistema internacional

La estrategia china *One Belt, One Road* o estrategia OBOR es un buen exponente de la voluntad de evitar las normas de gobernanza mundiales. Esta misma estrategia se ha valido de una iniciativa de Naciones Unidas (la Ruta de la Seda de la UNESCO), apropiándose del término *Ruta de la Seda* para su expansión comercial y geoestratégica.

9. Conclusión: icuidado con las medusas negras!

En los últimos años se han empleado algunos animales como metáfora para entender mejor los conflictos del mundo actual: son los animales de las relaciones internacionales. Estos animales imaginarios nos permiten reflexionar sobre los cambios que están afectando al mundo y sobre todo anticiparnos a algunos acontecimientos y situaciones que están por llegar.

Para acercarnos mejor a estos cambios además estos animales metafóricos hemos revisado algunos conceptos básicos sobre la historia y las relaciones internacionales. Las ciencias sociales de tercera generación son aquellas que tienen una utilidad práctica en favor del hombre. Es lo que denominamos ciencias sociales para la acción. Por ello el conocimiento de la historia, junto con el estudio de las relaciones internacionales debe servirnos para orientar nuestras acciones futuras y tratar de evitar situaciones indeseables. Las relaciones internacionales se esfuerzan por conocer el orden internacional que es el resultado de la interacción de la sociedad internacional, que en su devenir crea un sistema de relaciones que denominamos sistema internacional. El sistema internacional actual se fundamenta en el sistema de Naciones Unidas, que fue resultado de la conferencia de San Francisco tras la Segunda Guerra Mundial. En los últimos años este sistema se está debilitando como consecuencia de los cambios acaecidos desde finales del siglo pasado y por la tendencia al bilateralismo en las relaciones internacionales propia de nuestros días. El sistema internacional hoy corre el peligro de ser sustituido tácitamente por un *nuevo sistema ad hoc*, que perjudica la estabilidad mundial y en particular a la Unión Europea.

Nuestros animales nos proporcionan marcos explicativos que son muy útiles en el proceso de cambio continuo y acelerado motivado por la globalización. Gracias a ellos, podemos analizar mejor el mundo en que vivimos y tratar de comprender algunas situaciones y crisis internacionales que son difíciles de prever. Hemos visto que un cisne negro es una amenaza altamente improbable, pero que puede tener efectos devastadores. Un elefante negro es un problema bien conocido y de importantes consecuencias del que no se habla y nadie quiere abordar. Una medusa negra alude a sucesos de poca importancia, que al conectarse pueden un provocar un acontecimiento de gran importancia. Por último, un rinoceronte gris es una amenaza altamente probable y de gran impacto que es conocida pero que no se afronta.

El rápido y mantenido ascenso de China en la escena internacional es un *rinoceronte a la carrera* para buena parte de la comunidad internacional. Desde la llegada de Xi Jinping China ha lanzado una ofensiva comercial mundial para tratar de recuperar el ritmo de crecimiento interrumpido en el año 2007, es la estrategia OBOR. Esta estrategia le ha llevado a la cons-

El sistema internacional actual se fundamenta en el Sistema de Naciones Unidas, que fue resultado de la conferencia de San Francisco tras la Segunda Guerra Mundial

trucción de infraestructuras en Yibuti, en el Puerto del Pireo o a la adquisición de una participación mayoritaria en NOATUM, una de las principales operadoras de puertos de España. La estrategia OBOR coincide con una fuerte inversión en su marina de guerra, que quiere controlar militarmente el Índico y el mar de China meridional en los próximos años. La política expansionista china atenta contra los intereses de múltiples actores y al mismo tiempo es una amenaza para el sistema internacional. Todo el mundo conoce este rinoceronte, pero además de la Unión Europea o de India pocos países han tratado de prepararse ante esta nueva situación.

Un elefante negro es un acontecimiento que probablemente ocurra y que tendrá alto impacto, pero que es ignorado a pesar de su innegable existencia. Algunos elefantes como la anexión de Crimea o la crisis de Ucrania dejaron de serlo convirtiéndose en rinocerontes. Para la Unión Europea existe un elefante de enormes dimensiones: el progresivo desinterés por parte de EE. UU. sobre los asuntos geopolíticos de importancia para Europa. Nos referimos en particular a todo lo relativo a la frontera sur de la Unión Europea y notoriamente también la frontera oriental. Ni EE. UU. ni la OTAN hasta la fecha han tomado interés por el Sahel, hasta el punto de que las diferentes iniciativas en favor de la estabilización de Mali son de Naciones Unidas, la Unión Europea o multilaterales con liderazgo de Francia y colaboración española entre otros países.

Por definición *un cisne negro* es un acontecimiento traumático que no se puede prever. No obstante, hemos tratado de identificar cuáles podrían ser las consecuencias para la Unión Europea de la aparición de un suceso traumático de este tipo, o incluso de la aparición de alguna medusa. Estas últimas todavía son más difíciles de anticipar, porque las medusas se forman al ponerse en contacto eventos normales provocando consecuencias extraordinarias. Para todo ello nos hemos servido de la historia y hemos establecido la comparación entre la Europa liderada por las alianzas de Bismarck, comparándola los pactos establecidos hoy en día para el abastecimiento energético de los Estados europeos. La historia no se repite, pero nos debe orientar la acción del futuro. No hemos conseguido identificar ningún cisne o medusa que amenace la Unión Europea, porque por definición son inesperados. Pero debemos estar atentos ante posibles acontecimientos aislados y en apariencia normales que no correspondan con las tendencias conocidas, sus consecuencias podrían ser catastróficas.

Creemos que se está formando *una medusa negra* de dimensiones descomunales y que atenta contra el sistema internacional actual fundamentado en Naciones Unidas y en el derecho internacional público. Algunos de los elementos que podrían llegar a crear esta medusa son: algunas áreas geográficas controladas por actores no estatales, una sistemática violación del derecho internacional público y del derecho internacional humanitario y por último las políticas comerciales proteccionistas y a la vez expansionistas de algunas potencias como EE. UU., Rusia y en particular de China. China sin oponerse a casi nada en la escena internacional está tratando de cambiar las normas de gobernanza mundial.

En nuestra opinión, un elemento que podría evitar o al menos aplazar la formación de esta medusa, es el fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas mediante la incorporación de áreas culturales, inicialmente en convivencia con los grupos regionales ya existentes, como los del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Este cambio puede animar la actualización y renovación de Naciones Unidas y del proceso de codificación del derecho internacional.

Un cisne negro es un acontecimiento traumático que no se puede prever

Referencias

- Bull, H., & Watson, A. (1984). *The expansion of international society*. Clarendon Press: Oxford University Press.
- Caro Baroja, J. (1991). *Las Falsificaciones de la Historia (En relación con la de España)*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- Carlos Izquierdo, J. de (2015). Enfoque Cultural y Relaciones Internacionales. El caso de El Salvador. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 9(1), 1-19.
- Carlos Izquierdo, J. de (2016). La estrategia de seguridad energética de la Unión Europea y España. *BIE 3: Boletín IEEE*, (1), 557-574. DOI: <https://doi.org/10.5209/runi.53788>
- Carlos Izquierdo, J. de (2017). Las relaciones bilaterales entre China y la Unión Europea. *BIE 3: Boletín IEEE*, (8), 947-969. Recuperado de <https://goo.gl/pQvq96>.
- Carlos Izquierdo, J. de (2018a). Cisnes, elefantes, medusas y rinocerontes. Las Relaciones Internacionales y sus animales. *Comillas Journal of International Relations* (12), 1-8. DOI: <https://doi.org/10.14422/cir.i12.y2018.001>
- Carlos Izquierdo, J. de (2018b). Horizonte 2035. OTAN, Unión Europea y España. *BIE: Boletín IEEE*, (9), 542-565. Recuperado de <https://goo.gl/SCDksL>.
- Carlos, J. de (2018c). La Estrategia Global de China: Dominar el Mundo desde la Mar. *Revista General de Marina*, (275), 115-123. Recuperado de <https://goo.gl/QasvSc>
- Carr, E. H. (1964). *What is History? The George Macaulay Trevelyan Lectures Delivered in the University of Cambridge January-March 1961*. Barcelona: Seix Barral.
- Lemus, D., y Valderrey, F. (2017). La Nueva Ruta de la Seda y la Diplomacia Internacional de los negocios. *Comillas Journal of International Relations*, (10), 47-64. DOI: <https://doi.org/10.14422/cir.i10.y2017.004>
- Izaguirre, J. L. (2018). Organizaciones internacionales. Comunicar la utilidad. *Comillas Journal of International Relations*, (12), 28-37. DOI: <https://doi.org/10.14422/cir.12.y2018.003>
- OXAN, Oxford Analytica (2017). *Global Trends to 2035. Geo-politics and international power*. European Parliamentary Research Service. Global Trends Unit.
- Steffen, W., Broadgate, W., Deutsch, L., Gaffney, O., & Ludwig, C. (2015). The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration. *The Anthropocene Review*, 2(1), 81-98. DOI: <https://doi.org/10.1177/2053019614564785>
- Taleb, N. N. (2007). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House. Reviewed by James Iain Gow. Canada: Université de Montréal.
- Wucker, M. (2016). *The gray rhino: How to recognize and act on the obvious dangers we ignore*. Macmillan.



¿SON IMPORTANTES LOS PARTIDOS? ANÁLISIS DEL CASO URUGUAYO

Do Parties Matter? Analyzing the Uruguayan Case

Castellar Granados

Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca

E-mail: cgranados@usal.es

Twitter: [@castegranados](https://twitter.com/castegranados)



Autor

Uruguay se ha diferenciado históricamente por su alta estabilidad democrática dentro de una región caracterizada por la volatilidad. El apego a las instituciones, su cultura política, la fortaleza de sus partidos, la integración política y social o el avance de sus reformas han situado a la democracia uruguaya como la más antigua y sólida de América Latina. ¿Qué circunstancias condicionan y favorecen la gobernabilidad en Uruguay? ¿Qué papel desempeñan los partidos políticos en la construcción de la gobernabilidad? A través de un análisis de dos experiencias de gobierno de dos partidos diferentes, el presente trabajo pretende revelar qué factores han permitido históricamente la gobernabilidad democrática en el Uruguay. Además, se profundizará en la relación entre sistema partidario y sistema electoral y en las repercusiones que el fenómeno de la fraccionalización arroja sobre el sistema político.



Resumen

Uruguay has historically been singled out for its high democratic stability despite being located in such a volatile region such as Latin America. The attachment to the institutions, the political culture of its population, the continuity of its political parties, the social and political integration or the progress of its reforms have allocated the Uruguayan democracy as the oldest and most consolidated democracy in Latin America. Which are the circumstances that condition and promote governability in Uruguay? Which role do the political parties play in the construction of governability? Throughout an analysis of two different government experiences, this study aims to determine which are the factors that have historically enabled democratic governability in Uruguay. In addition, an analysis of the relation between the party and the electoral systems will be further developed in order to understand the consequences of fractionalization in the political system.



Abstract

Uruguay; gobernabilidad; democracia; sistema de partidos; consenso.
Uruguay; governability; democracy; party system; consensus.



Key words

Recibido: 08-04-2019. Aceptado: 16-06-2019



Fechas

1. Introducción

El sistema político uruguayo se ha diferenciado históricamente por ser uno de los más estables en términos democráticos dentro de una región caracterizada por su volatilidad. Uruguay ocupa el puesto 18 del índice de democracia de *The Economist Intelligence Unit* (2018), destacándose con el título de “democracia plena” como la primera de América Latina, por encima de países como Costa Rica o Chile (en los puestos 23 y 26 respectivamente). De la misma manera, *Freedom House* (2018) califica a Uruguay como una “democracia libre” y la coloca en el sexto lugar del mundo y en el primero de la región con una puntuación total de 98 sobre 100. En Uruguay, el apego de los ciudadanos a la democracia y a las instituciones sobre las que esta se sustenta constituye una de las bases de su sistema político. Muchos la consideran la democracia más antigua y sólida de América Latina por su historia política sin grandes paréntesis institucionales y por la pronta implantación de su tradición democrática.

El sistema político del Uruguay surge conjuntamente con el nacimiento de la patria. La historia de los dos partidos políticos tradicionales —Partido Nacional (PN) y Partido Colorado (PC)— es la historia misma del país. Uruguay se declara independiente en 1830, creándose estos dos partidos ya en 1836. Ambos fueron los protagonistas de las luchas independentistas, las guerras civiles y las pugnas por los derechos, la igualdad y una democracia sólida. Así, lo que caracteriza a los partidos políticos uruguayos es su fortaleza y continuidad, lo que ha permitido a la nación rioplatense configurar un sistema partidario fuertemente institucionalizado. Esto ha motivado que varios autores (Mainwaring y Scully, 1995; Payne, Zovatto, y Diaz, 2006) incluyan a Uruguay en su lista de naciones con sistemas de partidos competitivos institucionalizados.

Por otra parte, esto está relacionado con la fuerte cultura política presente en la sociedad uruguaya; algo nada extraño teniendo en cuenta que fueron los propios partidos políticos los encargados de construir la conciencia nacional. De esta manera, la identidad uruguaya tuvo desde sus inicios una fuerte impronta política pues fueron las estructuras partidarias quienes la configuraron, haciendo que la ciudadanía las vislumbrara como un elemento propio de la cultura nacional.

La longevidad de la tradición partidista uruguaya resalta en una región donde estamos acostumbrados a ver nuevas unidades partidarias aparecer y desaparecer. Además, la peculiar estructura fraccionalizada de los partidos en Uruguay, potenciada por las particulares reglas del juego electoral que benefician en gran medida la competencia intrapartidaria, también es un punto importante a tener en cuenta a la hora de estudiar el sistema partidario uruguayo. Así, la finalidad del presente trabajo radica en analizar qué factores moldean y configuran la democracia uruguaya y han conseguido convertirla en la más estable de América Latina. Para lograr estos objetivos se hará especial hincapié en el papel que desempeñan el sistema partidario y el sistema electoral en la construcción de la gobernabilidad democrática del país y en la interrelación que guardan ambos elementos.

2. El excepcionalismo uruguayo

Dentro de una región con una larga historia de crisis institucionales y cambios de regímenes, el caso de la democracia uruguaya se torna particular para el análisis de los estudiosos de la democracia y las instituciones. Parece haber consenso en la academia al hablar de Uruguay como el país de América Latina que, aparte de sus dos crisis institucionales del siglo XX (el “Terrismo” en 1933 y la dictadura cívico-militar iniciada en 1973), más tiempo ha vivido bajo regímenes democráticos.

El sistema político del Uruguay surge conjuntamente con el nacimiento de la patria

Varios autores se han interesado por el civismo político de la población uruguaya para entender la condición democrática del país. Existe la noción de que la fundación de la patria se produce con la jura de la Constitución de 1830. El hecho de que una nación se defina a partir de un texto constitucional —y no de una batalla o hecho similar— le imprime al país ese apego a las instituciones que siempre lo ha caracterizado. No obstante, la creación de la identidad nacional uruguaya es un proceso complejo. El concepto de *orientalidad* como expresión de identidad nacional es algo que va surgiendo poco a poco y que no tiene su origen con el nacimiento del Estado.

Algunos autores afirman que los que crearon la base de la conciencia nacional uruguaya fueron los propios partidos políticos tradicionales. “Antes que uruguayos, los orientales eran blancos o colorados y las divisas constituían para nuestros [sus] antepasados sus ‘patrias subjetivas’” (Buquet & Castellano, 1996, p. 113). Así, a falta de una identidad nacional, los uruguayos se identificaron con las divisas de los partidos políticos para construir su conciencia de sociedad formándose así una cultura política que desde el comienzo de la historia ya estaba arraigada en la población. Por tanto, no es de extrañar que en un territorio donde los partidos políticos fueron los responsables de la creación de la personalidad nacional, la población posea una cultura política tan fuerte, pues es la política uno de los elementos clave que definen la identidad del país. Real de Azúa (1984) utilizó el adjetivo “amortiguadora” para referirse a la sociedad uruguaya al exponerla como una colectividad pequeña, integrada, homogénea, sin grandes contrastes y con una disposición natural para la resolución consensuada de los conflictos.

Uno de los trabajos más destacados sobre el sistema político uruguayo fue el de Caetano, Rilla y Pérez (1987) en el que los autores lo califican como una “partidocracia”. Esto significa que los partidos políticos ocupan un papel primordial en el juego político del país y son las principales estructuras reguladoras del sistema. La idea principal de este trabajo se centra en que la mejor opción para entender el complicado sistema político uruguayo recae en concebirlo como una “política de partidos”, ya que estos han sido los protagonistas primordiales del proceso político a lo largo de toda la historia del país. Algunos autores como Bobbio (1986) han cuestionado el uso del concepto “partidocracia” argumentando que este término posee una connotación negativa al poder sugerir que los partidos políticos crean la ilusión óptica de democracia cuando en realidad utilizan el sistema para cubrir sus propias necesidades.

La percepción de que los partidos políticos son los principales responsables de la democracia uruguaya podría derivarse de la concepción de que la democratización del país se produce conjuntamente con el establecimiento de un sistema partidario competitivo. Muchos autores concuerdan al afirmar que el nacimiento de la democracia uruguaya coincide con el establecimiento de la Constitución de 1918. En 1917, Uruguay abrió un nuevo capítulo de su historia política cuando la Asamblea Constituyente aprobó la creación de una nueva Constitución y, según algunos historiadores y constitucionalistas, inauguraba su verdadera democracia, haciendo honor por primera vez desde 1830 al nombre de República (Silveira, 2017).

Además de introducir toda una nueva serie de reformas —libertad de cultos, inscripción obligatoria en el registro cívico, voto secreto—, la Constitución de 1918 supone el comienzo de una nueva forma de hacer política en el país, marcada por la negociación directa entre partidos, que sella el nacimiento de una gobernabilidad que se transformará en el pilar del sistema político uruguayo hasta nuestros días. Así, varios autores sostienen que el nacimiento de la democracia tiene lugar con la Constitución de 1918, texto que estableció los rasgos más característicos del sistema electoral y la configuración de un sistema partidario de tipo competitivo (Buquet

Los partidos políticos ocupan un papel primordial en el juego político del país y son las principales estructuras reguladoras del sistema

& Chasqueti, 2004). Esta nueva Constitución incluyó uno de los requisitos fundamentales para que una democracia pueda considerarse como tal: el voto secreto y universal. Por tanto, se considera que la verdadera democracia uruguaya nace en este momento en el que también se estaba instalando la modernización del sistema de partidos.

Por otra parte, varios autores han calificado al sistema político uruguayo como una “democracia de consenso”. La democracia uruguaya nace con la Constitución de 1918 a raíz de un acuerdo entre los dos partidos políticos tradicionales en el que ambos tuvieron que ceder ciertas atribuciones para conseguir el bien común. Esta dinámica ha sido una constante en la historia uruguaya y se puede observar cómo a lo largo del tiempo, ante situaciones que lo ameritan, esta cuestión siempre vuelve a resurgir. Así se plasma en la elaboración de la Constitución de 1918, representación máxima del inicio de la democracia en Uruguay y resultado directo del pacto entre los partidos políticos. El consenso fue también la herramienta utilizada para superar las dos crisis institucionales del siglo XX y recuperar la democracia. Una parte de la literatura defiende que la naturaleza consensuada del sistema político uruguayo deriva de su fuerte fraccionización, que hace necesaria la adopción de pactos y acuerdos para mantener la legitimidad y la paz. Como establecen Buquet y Chasqueti (2004, p. 229), “la democracia se estableció en Uruguay por consenso y la ingeniería institucional estableció la regla del consenso como fundamento básico de la convivencia democrática”.

Asimismo, el mundo académico también ha prestado atención a las peculiaridades del sistema presidencialista uruguayo. En Uruguay, a lo largo de la historia hubo varios intentos de instaurar un Gobierno colegiado inspirado en el modelo suizo. Esta idea surgió por primera vez por iniciativa de Batlle y Ordóñez; sin embargo, no contó con el apoyo deseado dentro de su partido y se acabó estableciendo un Ejecutivo dual con un presidente y un Consejo Nacional de Administración. Tras la crisis institucional de 1933 que abolió este sistema y la creación de un Ejecutivo totalmente colegiado con el primer Gobierno del PN, las reformas introducidas en la Constitución de 1967 —una vez más, por consenso interpartidario— volvió a establecer la Presidencia de carácter unipersonal.

Así, después de toda esta agitada historia institucional, la academia ha desarrollado el término “cuasipresidencialismo” (Linz & Valenzuela, 1998) para referirse al sistema uruguayo ya que en varias ocasiones este camufló elementos parlamentaristas en un modelo supuestamente presidencialista. Como apunta Sartori (1982), un sistema presidencialista se caracteriza por tener un jefe de Estado elegido directamente que es al mismo tiempo jefe de Gobierno. Sin embargo, a lo largo de su historia, el marco constitucional uruguayo ha mostrado ciertos elementos característicos del parlamentarismo como la capacidad del presidente de disolver el Parlamento y convocar elecciones o la responsabilidad que deben los ministros ante ambas cámaras.

El marco constitucional uruguayo ha mostrado ciertos elementos característicos del parlamentarismo como la capacidad del presidente de disolver el Parlamento y convocar elecciones

3. El sistema partidario y la gobernabilidad democrática

El término “gobernabilidad” aparece en el mundo académico a partir de 1975 con los trabajos representativos de la visión pesimista tras la crisis de 1973. Uno de los más célebres es el de la Comisión Trilateral que estableció que la sobrecarga de demandas recibidas por el Estado es el factor generador de la “ingobernabilidad” (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975), apareciendo así por primera vez el término en su visión negativa. En este sentido, podríamos esta-

blecer que la gobernabilidad constituye una cualidad propia de los gobiernos que no atraviesan una situación de crisis; es decir, de los gobiernos estables.

Así, el término se ha venido emparejando con el de estabilidad. Siguiendo el enfoque de la visión pesimista, Schmitter (1988, p. 375) estableció cuatro características presentes en una situación de ingobernabilidad, entre las que se encontraban la indisciplina, la ineficacia, la ilegalidad y la inestabilidad, entendiendo esta última como la incapacidad de la élite gobernante de “conservar sus posiciones de dominación o reproducir coaliciones preexistentes”. Por tanto, podría decirse que la estabilidad, entendida según Alcántara (1995) como la capacidad del Gobierno de perdurar en el tiempo, es una de las variables en las que se descompone el concepto de gobernabilidad y una de las características primordiales que permiten el buen funcionamiento de un sistema político.

Otra de las variables que se ha asociado en la literatura al concepto de gobernabilidad es la de eficacia de la acción gubernamental. Según Flisfisc:

[...] la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo [...], considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones. (1989, p. 113)

Asimismo, la tercera variable intrínseca al concepto de gobernabilidad sería la de legitimidad, entendida como la aceptación de la acción gubernamental por parte de la sociedad. Por consiguiente, a partir de estas definiciones, en este trabajo entenderemos el concepto de gobernabilidad como la capacidad del Gobierno de mantener la estabilidad política al tiempo que responde eficazmente a las necesidades de la sociedad quien, a su vez, legitima la acción gubernamental.

Por otra parte, algo presente en la mayoría de estudios sobre gobernabilidad es la relación entre la capacidad del Gobierno de cumplir con sus funciones en su espacio temporal y el comportamiento de la sociedad en torno a su acción. Por tanto, a la hora de realizar un análisis sobre la gobernabilidad de un sistema político resulta de gran relevancia contemplar la interacción entre el Gobierno y la sociedad civil ya que esta marcará en gran parte el desenlace de cada régimen político. En este sentido, los partidos políticos desempeñan un papel primordial como actores intermediarios en la relación entre ambas partes.

Ya Coppedge une ambos elementos al definir gobernabilidad como la capacidad y el deseo de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirva para dirimir sus diferencias (citado en Alcántara, 1995). Así, la gobernabilidad empieza a construirse cuando todos los actores relevantes del juego político, con los partidos como sus principales representantes, aceptan un acuerdo por el cual se responsabilizan a dejar atrás sus intereses individuales y actuar conforme a unas reglas que permitan y no perjudiquen tanto la legitimidad, como la estabilidad y eficacia del sistema. Sin este consenso no sería posible asegurar la estabilidad institucional ni las premisas básicas de la democracia, ya que estas se verían amenazadas por una situación de pugna entre factores, en la que cada parte busca atacar los intereses de la otra no permitiendo el desarrollo de un sistema competitivo.

En este sentido, la idea de que los partidos políticos desempeñan un papel clave en la construcción de la gobernabilidad está estrechamente ligada al concepto de “democracia de consenso” (*consociational democracy*). Lijphart (1989) explica que en el concepto clásico de democracia, el Gobierno representaba a una mayoría sin tener en cuenta la pluralidad de algunas socieda-

A la hora de realizar un análisis sobre la gobernabilidad de un sistema político resulta de gran relevancia contemplar la interacción entre el Gobierno y la sociedad civil

des que impedía a la democracia desarrollarse correctamente ya que existían minorías étnicas, religiosas, lingüísticas o ideológicas que se verían desplazadas de la representación política. Es decir, la existencia de una estructura de clivajes dificultaría la aplicación operacional de la democracia en sociedades plurales. Lijphart determina que existen sociedades que aceptan la pluralidad y logran incluir a las minorías en la representación política y las califica con el sobrenombre de “democracias consociacionales”.

A diferencia de la democracia mayoritaria, donde un partido dirige el Ejecutivo y el Parlamento mientras que los otros conforman la oposición, en la democracia consociacional, la pluralidad participaría en las labores ejecutivas y legislativas del Gobierno mediante un pacto previo que elevaría a este modelo como el tipo más conveniente de democracia para todo tipo de sociedades, tanto plurales como homogéneas. Así, este sería el prototipo más cercano a la “poliarquía” de Dahl (1989), donde todos los partidos participan directamente en la organización del sistema mediante mecanismos de representación estimulando la participación de la ciudadanía. De este modo, la verdadera democracia nace cuando el Gobierno comienza a tolerar la legitimidad de la oposición. Por tanto, en este sentido, una característica indispensable para que una democracia sea posible es la competencia política.

*La verdadera
democracia
nace cuando
el Gobierno
comienza a tolerar
la legitimidad de la
oposición*

4. El sistema político uruguayo: ¿una partidocracia consociacional?

El punto clave de nuestro análisis es la caracterización del sistema político uruguayo como una democracia de consenso. Es decir, partimos de la idea de que lo que hizo y sigue haciendo posible la gobernabilidad en el Uruguay es el consenso entre los partidos políticos. De esta manera, situamos a las estructuras partidarias como los principales actores del juego político uruguayo, poniéndole gran énfasis al papel que desempeñaron sus interacciones para permitir la estabilidad, eficacia y legitimidad —las tres variables que se descomponen del concepto “gobernabilidad”— del sistema político. Pero, ¿qué es lo que hizo especial al sistema partidario uruguayo para situarlo en el centro de la esfera política del país?

En primer lugar, es importante entender que los partidos políticos surgen conjuntamente con el nacimiento de la patria. Las estructuras partidarias siempre estuvieron ligadas a la historia del país y son estas mismas las que ayudaron a crear la idea de una identidad nacional. Desde su fundación como Estado, en Uruguay siempre existió una fuerte adhesión simbólica y emocional a las divisas partidarias, haciendo que los uruguayos se sintieran identificados mucho antes con los partidos políticos que con la propia idea de *uruguayidad*. Es decir, los habitantes de la Banda Oriental se sentían más blancos o colorados que uruguayos, y esta idea originó que la conciencia nacional tuviera siempre inherente cierto componente político. Así, antes de la fundación de la democracia, la sociedad uruguaya ya era fuertemente partidista.

Esta idea está estrechamente ligada a la existencia de una fuerte cultura cívica entre la sociedad. Al ser los partidos los creadores de una conciencia nacional, no es de extrañar que la política desempeñe un papel esencial en el día a día de los uruguayos. En este sentido, véase aquí uno de los puntos clave de nuestro análisis: la gran cultura cívica uruguaya, formada en torno a la noción de una identidad nacional fundada por los partidos políticos, es uno de los factores que ha otorgado la legitimidad al sistema, cumpliendo de este modo el sistema político uruguayo una de las variables consideradas de la gobernabilidad.

Por otra parte, el establecimiento de la democracia en Uruguay vino acompañada de la instauración de un sistema de partidos competitivo e institucionalizado. Hasta 1918, el sistema partidario no estaba regulado y no fue hasta ese año que se implantaron unas reglas de juego que frenaron los conflictos fratricidas existentes en el país entre colorados y blancos y permitieron a ambos partidos competir legítimamente por el poder. Esta situación nos indica dos aspectos. Por una parte, la fuerte tradición partidista del país que llegó a enzarzar en cruentos duelos a sus ciudadanos por defender las divisas de su partido, —esto pone de manifiesto el poder de los partidos como instituciones creadoras de la idea de nación—. Por otra parte, refleja la importancia que el consenso ha tenido siempre en la historia uruguaya.

Aun de la sólida adhesión partidaria y de los fuertes clivajes sociales entendidos en el contexto de diferencias partidarias, los uruguayos aceptaron dejar atrás sus desigualdades y formar un acuerdo en pro de la democracia. En ese momento, los ciudadanos orientales entendieron que la única manera de permitir el desarrollo del Estado era asegurar la coexistencia pacífica entre ambos bandos, y para ello era necesario un acuerdo que estableciese un arbitraje electoral. Por tanto, a pesar del ferviente acervo partidista existente en el país y de la gran división interna, los uruguayos aceptaron pactar entre oponentes y renunciar a los anhelos de cada partido a favor de un Estado pacífico y democrático. La única manera de conseguir esto era a través de un acuerdo entre los dos grandes partidos en el que se legitimaran unas reglas del juego que regularan su coexistencia y su acceso a las posiciones de poder, dando lugar a la famosa Constitución de 1918, considerada como el documento que inicia el camino democrático del país.

Así, aquí puede verse implícita otra de las variables de la gobernabilidad. Los uruguayos pusieron fin a un periodo de violencia y desequilibrio para alcanzar la estabilidad, cualidad que se mantuvo desde entonces durante toda la historia del país a excepción de las dos brechas institucionales de 1933 y 1973. La Constitución de 1918 marca un hito histórico porque muestra la esencia de la democracia uruguaya: el acuerdo entre partidos. Por eso, estas estructuras son tan importantes para la gobernabilidad uruguaya, ya que fueron estas quienes mediante un acuerdo dieron forma al concepto. Este punto desengrana el gran significado de la democracia en el Uruguay y el gran apego que sienten los ciudadanos por ella, ya que fue algo por lo que antepusieron incluso sus propias pasiones partidarias, tan importantes desde la creación misma de la patria.

La institucionalización del sistema partidario y el establecimiento de unas normas bajo las cuales los partidos pudieran competir legítimamente permitió la instauración definitiva de la democracia uruguaya. Por ende, a través del consenso, los partidos políticos consiguieron otorgar al país el tercer componente de la gobernabilidad: la eficacia. Gracias al acuerdo entre colorados y blancos, la democracia fue posible en Uruguay ya que con el pacto ambos dejaron atrás las luchas fratricidas y los conflictos por el poder que impedían a los uruguayos desarrollarse políticamente como nación sin destruirse unos a otros. El consenso fue eficaz porque consiguió el objetivo propuesto: el nacimiento de la democracia. Este sistema fue aceptado por la sociedad e hizo que blancos y colorados se respetasen unos a otros bajo unas reglas del juego establecidas de acuerdo a un consenso entre ambos. Así, el régimen democrático pudo desarrollarse, concediendo a los ciudadanos unas garantías y permitiendo la coexistencia pacífica, otorgándole al país la eficacia necesaria para la gobernabilidad democrática y cerrando así las tres variables consideradas para esta.

Ahora bien, ¿puede considerarse la democracia uruguaya como una democracia consociacional en los términos de Lijphart? Si analizamos los cuatro factores que el autor considera necesarios

*Los uruguayos
pusieron
fin a un periodo
de violencia y
desequilibrio
para alcanzar la
estabilidad*

para la existencia de este tipo de democracia, podríamos considerar que la uruguay es una democracia consociacional *sui generis*, ya que la pluralidad de su sociedad no atendía a cuestiones étnicas, religiosas, lingüísticas o ideológicas sino a un clivaje de tipo partidario que dividía a su población en dos. Como establecen Buquet y Chasqueti (2004), las tensiones que dividían a la sociedad uruguay antes de 1918 provenían directamente del antagonismo entre el PN y el PC. Por tanto, entenderíamos el pluralismo de la sociedad uruguay como un pluralismo político, elemento esencial para entender la esencia de la identidad uruguay. Sin embargo, la democracia en Uruguay se fundó de acuerdo al resto de requisitos de la democracia consociacional de Lijphart: existencia de pactos de coparticipación entre los partidos, el reconocimiento del veto mutuo, la representación proporcional (RP) y la gran autonomía de la que goza la política en todas las esferas de la sociedad sin influencias externas de la Iglesia u otros grupos. Por tanto, se podría afirmar que la democracia uruguay es, a su manera, una democracia consociacional.

Por otra parte, también podríamos caracterizar al sistema político uruguay como una “democracia de partidos” ya que son las estructuras partidarias las que hicieron posible ese consenso que dio vida a la democracia en Uruguay. Siguiendo la línea de Caetano, Rilla y Pérez (1987), quienes definieron al sistema político uruguay como una “partidocracia”, se afirma que los partidos políticos han desarrollado desde el comienzo de la vida política del país un papel primordial que ha permitido la legitimidad, estabilidad y eficacia del sistema y, por ende, ha facilitado la gobernabilidad. Sin embargo, por la connotación peyorativa con la que se ha asociado el término “partidocracia” en la academia, en el presente trabajo se prefiere calificar a la democracia uruguay como una “democracia consociacional de partidos”, enfatizando así la importancia tanto del consenso para facilitar la gobernabilidad como de los partidos políticos para lograr tal consenso.

También podríamos caracterizar al sistema político uruguay como una “democracia de partidos”

5. La relación entre sistema partidario y sistema electoral en Uruguay

La fraccionalización es un rasgo característico del sistema partidario uruguay. Esto quiere decir que cada unidad partidaria está conformada a su vez por varias fracciones —o sublemas— que pueden diferir en gran medida ideológicamente unas de otras pero que a su vez permiten al partido central —o lema— conseguir un mayor caudal electoral. En este sentido, podríamos caracterizar a los partidos uruguayos como “partidos atrapalotodo”. La fraccionalización del sistema partidario uruguay está estrechamente relacionada con el funcionamiento del sistema electoral ya que este está diseñado de tal manera que favorece la competencia intrapartidaria.

Alcántara, Campo y Ramos (1999) consideran que las dimensiones más pertinentes para analizar los sistemas de partidos son tres: número de partidos, forma de competencia partidaria o grado de polarización ideológica y nivel de institucionalización del sistema. Así, atendiendo a la primera dimensión, podría considerarse que desde su creación y hasta 1971, el sistema político del Uruguay se caracterizó por albergar un sistema de tipo bipartidista, en el que convergían los llamados “partidos tradicionales”: PC y PN. Desde la creación del sistema —salvo el periodo 1959-1963 en la que el PN gobernó el país bajo la forma de un Ejecutivo de tipo colegiado— la titularidad del Gobierno la sostuvo siempre el PC. Por esto, Sartori (2005) consideró que este país albergaba un sistema de partidos predominante; sin embargo, otros autores han cuestionado esta noción pues estiman que las elecciones siempre fueron competitivas (Buquet & Martínez, 2013; Mieres, 1992; González, 1991).

Sin embargo, la institucionalización en 1971 del Frente Amplio (FA) condicionó para siempre la estructura del sistema de partidos. A partir de este momento, el sistema partidario pasó a ser de tipo multipartidista moderado, ya que a pesar de presentar más de un clivaje, las líneas ideológicas de sus partidos no son extremas ni se encuentran excesivamente distanciadas entre sí. Esta tipología se reafirma con la aparición de un cuarto actor desligado del FA: el Partido Independiente (PI). Recientemente, con la aparición de nuevas estructuras que pretenden desestabilizar el sistema partidario —como el Partido de la Gente (PG)—, se ha iniciado un debate en la academia que difumina el concepto de partidos tradicionales ya que algunos consideran que el FA también se englobaría dentro de estos y que sería el término “partidos fundacionales” el adecuado para referirse a PC y PN. Siguiendo la visión de Sartori (2005), se puede establecer que los partidos políticos uruguayos tienen “capacidad de chantaje”, ya que poseen la facultad de negociar y crear coaliciones entre ellos.

Por otra parte, atendiendo a la segunda dimensión del análisis de los sistemas partidarios podría establecerse que en Uruguay, la competencia política está estructurada en torno a un eje izquierda-derecha. La polarización se incrementó a partir de la década de los años 60 cuando comienzan a crecer las tensiones ciudadanas. Como se estableció previamente, el sistema de partidos se encuentra en equilibrio pues el electorado se mueve dentro de dos bloques: el formado por PC y PN y el que constituyen FA y PI.

Durante toda esta etapa, el sistema partidario se retroalimentó directamente de los planteamientos del sistema electoral. Es decir, las reglas del juego electoral fomentaban la estructura bipartidista del sistema y la competencia entre blancos y colorados. La normativa electoral concebida en 1910 y vigente hasta 1997 incentivaba la competencia intrapartidaria y por tanto, también la fraccionalización. Este sistema utilizaba el mecanismo del doble voto simultáneo (DVS), que implica la aplicación de dos votos en uno, puesto que el votante elige al mismo tiempo un lema y un sublema de ese mismo lema. Es decir, mediante el DVS los partidos pueden proponer diversos candidatos y a través de la mayoría simple (MS) resulta electo el candidato más votado de la lista más votada del partido más votado. Así, los partidos políticos no serían los agentes encargados de la nominación de candidatos sino que serían las organizaciones de segundo nivel —las fracciones partidarias— los agentes protagonistas del proceso de selección (Buquet, 2009). Por tanto, este modelo electoral estaba estrechamente vinculado con lo que se ha venido comentando anteriormente acerca de la identidad partidaria de la ciudadanía uruguaya y con el hecho de que los partidos políticos, y sobre todo su estructura interna, son los principales responsables del juego político del país.

De tal manera, atendiendo al tercer punto del análisis —nivel de institucionalización—, podríamos decir que el sistema de partidos del Uruguay no solo se caracteriza por haber gozado de una gran estabilidad a lo largo de toda su historia sino también por haber sabido adaptarse a los cambios y evitar el colapso del sistema. Es decir, el sistema partidario uruguayo está fuertemente institucionalizado porque supo mutar y asumir los desafíos que se le presentaban con los cambios y conciliar lo que Mainwaring (1993) calificó como una “combinación difícil”, pues alternaba un modelo presidencialista con un esquema multipartidista en la Asamblea General que dificulta las mayorías legislativas para el Gobierno.

La transformación del sistema de partidos con la entrada en escena del FA y la aparición de nuevos sublemas obligó a modificar el sistema electoral. El crecimiento paulatino de los apoyos a los partidos desafiantes originó que en las elecciones de 1994 —a pesar de la eventual victoria

En Uruguay la competencia política está estructurada en torno a un eje izquierda-derecha

colorada— se registrara el espejismo de un triple empate entre PC (30,83% de los sufragios), PN (29,75%) y FA (29,18%) (Maiztegui, 2010). Esta situación advirtió sobre un posible triunfo de la izquierda en las elecciones de 1999, lo que indujo a los partidos tradicionales a buscar un consenso para modificar el sistema electoral. Es decir, el temor a que la izquierda pudiera obtener MS en los próximos comicios fue lo que llevó en 1996 al proyecto de reforma de un sistema que desde su creación había retroalimentado la fraccionalización interna de los partidos y la competencia intrapartidaria. Es decir, sistema electoral y sistema partidario estaban estrechamente vinculados. Así, la nueva normativa electoral elimina el DVS a nivel presidencial —se mantiene para la elección legislativa—, exige una candidatura única por partido para la Presidencia de la República, con la celebración de elecciones internas abiertas y simultáneas —que siguen potenciando la competencia intrapartidaria—, separa las elecciones nacionales y municipales e implanta el balotaje como procedimiento electoral (Alcántara, 2013).

En el nuevo sistema, la democracia siguió manteniendo los rasgos consociacionales ya que la fraccionalización partidaria obliga tanto a lemas como a sublemas a entablar constantes negociaciones para llegar a acuerdos que permitan la gobernabilidad. La celebración de elecciones primarias abiertas, obligatorias y simultáneas sigue legitimando la competencia intrapartidaria. Las internas también sirven a los partidos para delimitar su fórmula presidencial ya que se toma al ganador como candidato a presidente y al segundo como vicepresidente. Además, las internas se utilizan para definir el orden de las listas al Parlamento en los 19 departamentos en los que se divide la República. La competencia es especialmente dura en el interior del país y, por eso, estos comicios ponderan la competencia tanto intra como interpartidaria ya que, por ejemplo, en los departamentos en los que únicamente hay dos diputados, solo hay dos partidos con posibilidades de acceder a una banca y dentro de esos dos partidos, solamente un sector de cada uno.

Así, la nueva normativa electoral obliga al presidente a buscar constantemente los apoyos del resto de los actores políticos; una situación que sigue conduciendo a una democracia de tipo consociacional. De esto se podría derivar que la fraccionalización, que es una característica intrínseca del sistema partidario uruguayo, a pesar de entorpecer la gobernabilidad, también la torna más democrática, ya que a través de la necesidad de establecer constantes diálogos entre las fracciones se ha generado una cultura del consenso en la que se intercambian diferentes visiones y se incorporan distintas perspectivas al juego político. Véase aquí uno de los elementos diferenciadores del sistema político uruguayo.

Por tanto, en la historia del país, sistema partidario y sistema electoral siempre han estado vinculados, ya que el primero se ha servido del segundo para legitimar la fraccionalización y encontrar herramientas que permitan la competencia de los sublemas. Así, la estabilidad y continuidad que diferencia a los partidos políticos uruguayos de sus pares latinoamericanos ha sido posible gracias a una ingeniería electoral que ha permitido a las estructuras partidarias maximizar sus capacidades y adaptar sus características en la arena política a lo largo de la historia. Dicho de otra manera, las fracciones fortalecen a los partidos ya que los sublemas agrupan ideologías muy diversas dentro de una misma unidad partidaria, lo que atrae al lema una gran diversidad de votantes de todo el espectro ideológico y, a fin de cuentas, el sistema electoral está diseñado para que los partidos como unidad se puedan beneficiar de todos los votos.

Además, se podría considerar que el gran nivel de institucionalización del que goza el sistema partidario uruguayo va unido al concepto de estabilidad, siendo sin embargo este entendido

La nueva normativa electoral obliga al presidente a buscar constantemente los apoyos del resto de los actores políticos

como una estabilidad “a la uruguaya”, caracterizada por la capacidad del sistema de adaptarse a los cambios y proseguir la continuidad. Como establecen Buquet y Piñeiro, “la institucionalización de un sistema de partidos no parece estar determinada por la continuidad de sus componentes sino por la continuidad de las pautas de interacción entre componentes, que pueden cambiar a lo largo del tiempo” (2014, p. 130). En este contexto, la esencia de la institucionalidad del sistema partidario uruguayo sería su capacidad de conciliar la aparición de nuevos actores en un sistema tradicionalmente bipartidista, y continuar el diálogo y la coparticipación entre todas las estructuras para hacer posible la gobernabilidad del país.

6. Casos de estudio

Tras haber presentado las principales características del sistema partidario uruguayo y haber expuesto en líneas generales algunos momentos de la historia en los que el consenso interpartidario fue importante para asegurar la gobernabilidad, pasaremos a analizar dos Gobiernos específicos más contemporáneos en los que los acuerdos (tanto a nivel de partidos como de fracciones) hicieron posible la estabilidad, legitimidad y eficacia de la democracia en el país. Además, la importancia de ambas experiencias de gobierno y la razón por las que han sido elegidas en el presente trabajo como casos de estudios radica en que sucedieron inmediatamente a un periodo de dictadura (1973-1985) donde se anularon completamente la estabilidad, legitimidad y eficacia democráticas. Así, ante la ausencia de estas tres variables durante este periodo, el trabajo de ambos Gobiernos resulta esencial para comprender qué fue lo que permitió la construcción de la gobernabilidad democrática en el Uruguay después de once años ausente y cómo ambos regímenes se adaptaron a las circunstancias para devolverle al país su longeva tradición democrática.

En 1984, se celebraron por primera vez elecciones democráticas en el país rioplatense desde la implantación en 1973 de un gobierno cívico-militar

6.1. El retorno a la democracia: el primer Gobierno de Sanguinetti (1985-1990)

En 1984, se celebraron por primera vez elecciones democráticas en el país rioplatense desde la implantación en 1973 de un gobierno cívico-militar. Sin embargo, la transición ya había comenzado cuatro años atrás en 1980 cuando se produjo un plebiscito por el que se preguntó a la población sobre la legitimación del régimen militar y cuyo resultado negativo obligó a los militares a comenzar con la apertura del país. La transición misma a la democracia en el Uruguay se dio por consenso interpartidario, mediante negociaciones entre los partidos políticos autorizados y los representantes de la dictadura. No obstante, ante este panorama, en el presente trabajo se han identificado dos tipos de consenso, siendo uno quizás consecuencia directa del otro.

Por una parte, el proceso de transición en sí fue consecuencia directa de un acuerdo entre partidos políticos y representantes de la dictadura. Es decir, después de conocer la voluntad de la ciudadanía por medio del plebiscito, el régimen militar se vio obligado a iniciar un proceso de apertura democrática conducido bajo la dirección de los partidos políticos. Así, después de años de negociaciones, en 1984 tiene lugar el llamado Pacto del Club Naval, que marca el culmen de la salida consensuada de la dictadura, donde participan representantes del régimen y del PC, FA y la Unión Cívica (UC) y se acuerda, entre otras cosas, la celebración de elecciones para noviembre de ese mismo año y la proscripción de Wilson Ferreira Aldunate (WFA) y Líber Seregni, candidatos naturales del PN y FA respectivamente. El PN no participó de estos

acuerdos debido a su oposición al encarcelamiento de Wilson cuando este intentaba regresar a Montevideo tras casi nueve años de exilio.

Así, finalmente en las elecciones de 1984 salió electo el candidato del PC, el Dr. Julio María Sanguinetti, quien en su discurso de asunción enfatizó la importancia de la conciliación entre todos los uruguayos y la voluntad de trabajar junto a todas las fuerzas políticas para conseguir un clima de amnistía en el país. Se trató de una pieza retórica que incitaba al consenso nacional y que reflejaba el significado de la democracia para los uruguayos; un concepto que va unido a la definición misma de la patria.

Así, gracias al trabajo conjunto de todos los partidos políticos en una época tan oscura para el Uruguay como fue la dictadura militar, con todo lo que eso implica para un pueblo cuya conciencia nacional se identifica con la idea misma de democracia desde un primer momento, fue posible la reinstitucionalización y la recuperación de la gobernabilidad del sistema. El consenso de los partidos dio lugar a la elección democrática de un nuevo Gobierno al mando del PC que fue capaz de perdurar en el tiempo durante los cinco años de mandato que establece el artículo 77.9 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay. Esto devolvió la estabilidad al sistema político y además, le otorgó legitimidad, ya que Sanguinetti fue electo democráticamente por la ciudadanía, quien mediante el voto aceptó la acción gubernamental de ese nuevo Ejecutivo.

Además, durante el Ejecutivo del PC también existió eficacia, pues el Gobierno fue capaz de alcanzar, en primer lugar, su principal objetivo que era devolver la vida democrática al Uruguay. Gracias al pacto entre los representantes de la dictadura y los partidos políticos, el Gobierno del PC pudo levantar las proscripciones, legalizar todos los partidos políticos y sindicales, anular las clausuras de órganos de prensa y devolver a las instituciones culturales y políticas los bienes que se les habían expropiado (Maiztegui, 2010). Además, otro logro importante de este Gobierno fue la aprobación de una ley de amnistía —la llamada Ley de Pacificación Nacional N.º 15.737— aprobada por un acuerdo entre el PC, el PN y el FA que, a su vez, consiguieron conciliar la disparidad de opiniones entre las fracciones de sus respectivos partidos. Esta ley fue un punto importante para progresar en la armonía y reconciliación del pueblo oriental.

Así, en este periodo quedan retratadas las dos patas de nuestra hipótesis. Los partidos políticos fueron los encargados de construir la gobernabilidad uruguaya en un proceso de grandes tensiones políticas, devolviéndole al país las tres variables que se descomponen del concepto: estabilidad, legitimidad y eficacia. Además, estos tres componentes fueron posibles gracias al consenso interpartidario, que permitió tanto la salida de la dictadura como la reinstitucionalización del país. Los partidos sabían que para que esto fuera posible era necesario conseguir la conciliación entre todos los sectores de la nación y por ello negociaron la promulgación de una ley de amnistía que simboliza a su vez el consenso de todos los grupos de la sociedad uruguaya; es decir, los partidos políticos llegaron a un consenso para alcanzar un consenso mayor: la reconciliación nacional.

En definitiva, durante el primer Gobierno de Sanguinetti (1985-1990) encontramos estabilidad, al ser este Ejecutivo capaz de perdurar en el tiempo, legitimidad, pues su acción fue aceptada por la ciudadanía, y eficacia, ya que aprovechó sus oportunidades para alcanzar sus principales objetivos bajo un clima de efectividad, eficacia, aceptación social y coherencia. Así, encontramos en esta experiencia de gobierno las tres variables del concepto de gobernabilidad, que fueron posibles gracias a un consenso tanto interpartidario como intrapartidario.

Durante el primer Gobierno de Sanguinetti (1985-1990) encontramos estabilidad, al ser este Ejecutivo capaz de perdurar en el tiempo y en legitimidad

Por otra parte, el segundo tipo de consenso de los dos que hablábamos al inicio de esta sección es el que se llevó a cabo entre el PC y el PN cuando WFA fue puesto en libertad y aceptó apoyar el nuevo Gobierno presidido por el Dr. Sanguinetti. Es importante, no obstante, resaltar que este es un tipo de consenso simbólico; una especie de pacto silencioso entre ambos partidos que encarnó el compromiso de blancos y colorados de dejar atrás sus diferencias y bregar por el bien del país. El evento que mejor refleja el consenso entre el PC y el PN es el discurso, conocido comúnmente como “el discurso de la gobernabilidad”, que enunció WFA en la Explanada Municipal de Montevideo dos días después de ser puesto en libertad tras las elecciones de 1984. Se trató de la primera vez que WFA se dirigía al pueblo uruguayo tras el exilio y en tal ocasión el caudillo nacionalista no aprovechó para denunciar su cautiverio o su expulsión ilícita de la campaña electoral sino que se limitó a ofrecer el apoyo de su partido al recién electo Gobierno del Dr. Sanguinetti.

Esto demuestra que el líder del PN está dispuesto a secundar al PC para permitir la continuidad de la democracia en el Uruguay y a no presentar obstrucciones como oposición que frenen el desarrollo institucional. Así, al ofrecerle sustento y apoyo al partido que gobierna, el PN le está entregando directamente gobernabilidad y garantías ya que planea apoyar sus medidas para no interferir en la estabilidad del gobierno, permitir la eficacia de las medidas que este tome para el bien del pueblo y respetar la decisión de la ciudadanía que le otorga legitimidad al PC. Así, al ayudar al PC a sustentar la estabilidad, eficacia y legitimidad del sistema político, el PN está directamente contribuyendo como oposición a la construcción de la gobernabilidad uruguaya.

Esto pone de manifiesto que en esta etapa, una vez más, los partidos políticos dejan atrás sus intereses individuales para trabajar juntos en pro de la democracia del país. De nuevo, en esta ocasión podría aplicársele al Uruguay la caracterización de “democracia consociacional” de Lijphart ya que, tras once años de dictadura, la democracia renació gracias al consenso de los partidos, que superaron los clivajes de tipo partidario existentes entre la sociedad uruguaya e hicieron posible la construcción de la gobernabilidad.

Tras once años de dictadura, la democracia renació gracias al consenso de los partidos, que superaron los clivajes de tipo partidario e hicieron posible la construcción de la gobernabilidad

6.2. El triunfo del PN: el Gobierno de Lacalle Herrera (1990-1995)

Las elecciones de 1989 fueron las primeras realmente libres después del paréntesis institucional y representaron la culminación del proceso de transición democrática en el país. Así, en estos comicios salió electo presidente el Dr. Luis Alberto Lacalle de Herrera, candidato de uno de los subtemas del PN. El Dr. Lacalle, nieto del caudillo Luis Alberto de Herrera, representaba al sector del Herrerismo. En la fórmula presentada a las elecciones, Lacalle iba acompañado por la figura de Gonzalo Aguirre, representante de una de las facciones wilsonistas del partido, lo que otorgaba a esta opción una intencionalidad unitaria dentro del PN, entendida también en base a una especie de consenso que superaba los enfrentamientos históricos entre herreristas y wilsonistas y daba la imagen de un partido reconciliado.

Por otra parte, el PC obtuvo en esta elección el peor resultado de su historia hasta esa fecha, y el FA consiguió la Intendencia de Montevideo, lo que simbolizó el comienzo del quiebre del bipartidismo tradicional en el Uruguay. La vigencia de la antigua normativa electoral con el DVS, la RP y la MS en estas elecciones obligó al PN a buscar el apoyo del PC para conseguir

mayoría y poder formar Gobierno ya que la fórmula que resultó ganadora recibió menos del 22% de los votos (Maiztegui, 2010).

Días después de las elecciones, Lacalle se reunió con los principales líderes políticos, sindicales y empresariales para comenzar a trazar las líneas de lo que sería su nuevo gobierno. A pesar de que las negociaciones no fueron sencillas debido sobre todo a las fracturas internas derivadas de la tradicional fraccionalización uruguaya tanto fuera como dentro de su partido, y a las reticencias del FA respecto al nuevo programa liberal que se planeaba instaurar, Lacalle consiguió formar una coalición entre blancos y colorados.

Así, una vez más en la historia política del Uruguay, un consenso interpartidario configuró la gobernabilidad del sistema político. Por tanto, el consenso entre PC y PN permitió la continuidad de la estabilidad del sistema en un momento crítico para el régimen político ya que las elecciones de 1989 marcaban un punto crucial para la historia uruguaya y la imposibilidad de formar Gobierno habría puesto en jaque la institucionalidad y habría cuestionado la capacidad del país de retornar a la vida democrática sin que le achacaran los resquicios de la dictadura.

Así, ya desde el primer día de su mandato, el Gobierno del PN estuvo determinado por la alianza con el PC; algo nada fácil debido a las reservas iniciales de este partido y a la diversidad de opiniones existentes en su seno. Ante este panorama, se dejó de utilizar la palabra “coalición” para empezar a referirse al nuevo Gobierno como una formación de “coincidencia nacional”, con todo el simbolismo que este nuevo concepto conllevaba. Estos dos términos reflejaban que blancos y colorados se habían visto obligados a pactar por las circunstancias del momento; se trataba de una “coincidencia” que los había hecho concurrir en el Gobierno.

Es decir, por una parte, la fraccionalización fue lo que en cierta medida dificultó la capacidad de formar Gobiernos a lo largo de la historia uruguaya pero, al mismo tiempo, fue lo que impuso la necesidad de realizar acuerdos entre partidos y sectores, potenciando el diálogo y el intercambio y dando lugar a Gobiernos de coalición que incluyeran las perspectivas de diferentes grupos y a la instauración de una democracia consociacional al estilo de Lijphart. Además, es importante tener en cuenta que lo que diferencia al sistema de partidos uruguayo de otros sistemas fraccionalizados es la estabilidad en el tiempo y la gran visibilidad política de las fracciones, llegando a ser consideradas como verdaderos partidos dentro de un partido (Lindahl, 1977).

Así, por una parte, la fraccionalización entorpece la gobernabilidad, pero por otra, obliga a los partidos a intercambiar posturas entre ellos, incluyendo nuevas visiones y haciendo los Gobiernos más democráticos. Esto queda bien reflejado en el Gobierno de Lacalle, cuya fracción solo controlaba el 22% del Parlamento, por lo que se vio obligado a pactar con otros sectores para poder gobernar. A su vez, las fracciones que ofrecieron su apoyo a Lacalle le otorgaron directamente gobernabilidad y garantías ya que sin ellas el líder del PN no hubiera sido capaz de conceder estabilidad, legitimidad ni eficacia al pueblo. Además, la peculiaridad del caso uruguayo radica en que no solo existen divergencias entre partidos sino también entre las fracciones dentro de estos. Así, desde el Herrerismo, Lacalle tuvo que enfrentarse tanto a las diferencias con el resto de sectores del PN, como a las discrepancias en el seno del PC. Se trata de una situación compleja y peculiar ya que la creación de pactos va mucho más allá de la voluntad de dos partes y engloba a todo un entramado de fracciones que tienen que pactar entre ellas para después llegar a acuerdos mayores.

Esa tensa situación inicial que se encuentra Lacalle en 1990 va a estar presente durante todo su gobierno y va a marcar en gran parte las altas y bajas de su administración. El ímpetu

Se dejó de utilizar la palabra “coalición” para empezar a referirse al nuevo Gobierno como una formación de “Coincidencia Nacional”

reformista liberal del nuevo Gobierno no concordaba muy bien con los intereses colorados y esto, sumado a las diferencias internas, hizo que cada medida presentada por el Ejecutivo tuviera que ser exhaustivamente analizada y negociada y tardara más tiempo de lo previsto en ser aprobada. Así, de 1990 a 1992, el Gobierno de Lacalle cumplió —no sin grandes dificultades— con las tres variables de la gobernabilidad. Por una parte, la estabilidad fue posible gracias al acuerdo entre blancos y colorados —y entre los sectores de cada partido— que permitió la formación de Gobierno y posibilitó la continuidad del sistema en un momento crucial, ya que de no haber conseguido reunir mayorías parlamentarias habría quedado reflejado que Uruguay aún no estaba listo para volver a la vida democrática y que los resquicios de la dictadura seguían presentes.

Por otra parte, durante el Gobierno del PN también existió legitimidad ya que este nuevo Ejecutivo fue elegido por la ciudadanía de manera democrática mediante sufragio, lo que significa que tanto el 37,25% de los votos obtenidos por el PN como el 29,03% del PC (Maiztegui, 2010) provinieron legítimamente del pueblo uruguayo, quien en las urnas aceptó la acción del nuevo Gobierno. Además, la fórmula presidencial de Lacalle también consiguió eficacia ya que aparte de confirmar la continuidad y la normalización democrática del Uruguay, el Gobierno del PN, entre otras medidas, llevó a cabo una serie de políticas de corte liberal que proyectaron la expansión del país, negoció la integración y la entrada en Mercosur, promulgó políticas sociales que aun muy controversiales consiguieron reducir la pobreza y renegoció la deuda externa con el llamado “plan Brady” (Maiztegui, 2010).

Sin embargo, a partir de mediados de 1991, las constantes tensiones presentes en la Coincidencia comenzaron a hacerse más insostenibles. Llegó un momento que los portavoces colorados llegaron a dejar de utilizar el término “Coincidencia” para hablar simplemente de una colaboración con el Gobierno que no iba más allá de la “gobernabilidad” que WFA otorgó en su momento a Sanguinetti, (Maiztegui, 2010). Dentro del propio PN también había tensiones. No obstante, la bomba que dinamitó la situación fue la promulgación de la llamada Ley de Empresas Públicas (Ley n.º 16.211), que recibió opiniones diferentes por parte de los distintos sublemas. Varios sectores del PC retiraron su apoyo a Lacalle. El FA inició una campaña para promulgar un referéndum derogatorio de la Ley de Empresas Públicas, un acontecimiento que Lacalle acabaría convocando para mediados de 1992 y que marcaría el desbaratamiento del Gobierno blanco.

El resultado del referéndum —71,57% por el SÍ contra 27,19% por el NO (Maiztegui, 2010)— derogó cinco de los artículos de la ley pero su verdadera consecuencia fue el simbolismo que arrojó como hecho político: la derrota de la administración de Lacalle y la debilidad con la que lo dejó para afrontar los siguientes años de gobierno y que nubló los logros que alcanzó hasta el momento. Este evento puso de manifiesto la ruptura del consenso tanto intra como interpartidario y atacó la gobernabilidad del sistema político ya que reflejó la incapacidad del Gobierno por llevar a cabo a partir de este momento muchas de las reformas que tenía planeadas sin contar con los apoyos necesarios, lo que perjudicó la eficacia. Además, con el resultado del referéndum derogatorio se plasmó que la ciudadanía no estaba de acuerdo con ciertas medidas que el Ejecutivo trataba de implementar, lo que le restaba legitimidad. Por otra parte, las grandes tensiones tanto dentro como fuera del PN podrían traducirse en cierto nivel de inestabilidad, ya que muestran el desequilibrio existente en el sistema y la disparidad de posiciones que impide el cumplimiento efectivo del programa de gobierno.

La verdadera consecuencia del resultado del referéndum fue la derrota de la administración de Lacalle y la debilidad con la que lo dejó para afrontar los siguientes años de gobierno

Algo peculiar del caso uruguayo es que el Gobierno perdió tanto alianzas extrapartidarias como apoyos dentro de su propio partido. La dependencia del presidente del resto de actores del sistema es una de las consecuencias de la fraccionalización. Por esto, el Gobierno de Lacalle es un claro ejemplo de cómo la fraccionalización partidaria puede entorpecer la gobernabilidad democrática. Las continuas diferencias y disconformidades presentes entre los diversos sectores que conformaban la coincidencia impidieron que el Ejecutivo pudiera llevar a cabo el paquete de reformas propuesto en su programa de gobierno e hizo que surgieran tensiones que pusieron en peligro la estabilidad, legitimidad y eficacia del sistema. La Ley de Empresas Públicas fue el culmen de las divergencias entre sectores y es uno de los momentos donde puede apreciarse cómo la fraccionalización dificulta la gobernabilidad. El hecho de que las fracciones del PC, del FA e incluso las del propio PN no se pusieran de acuerdo ante este asunto, limitó la capacidad de gobernar del Ejecutivo y, aunque mantuvo algunos apoyos que le permitieron seguir con la legislatura, lo dejó muy debilitado.

La fraccionalización limitó la legitimidad, ya que varios sectores que conformaban la Coincidencia abandonaron el Gobierno, lo que pudo levantar sospechas en la ciudadanía al ver que fracciones que formaban parte de la coalición cuestionaban la acción del presidente. Por otra parte, también hizo tambalear la estabilidad ya que cada vez Lacalle fue perdiendo más apoyos y si hubiera seguido perdiendo más no le habría sido fácil acabar legislatura. Además, la fraccionalización también perjudicó la eficacia ya que impidió que el Ejecutivo pudiera llevar a cabo en su totalidad el paquete de reformas promercado que tenía planeadas.

Una vez más, en este periodo, el sistema político uruguayo podría clasificarse como una democracia consociacional en los términos de Lijphart ya que un acuerdo entre partidos y fracciones fue lo que hizo posible la gobernabilidad y cuando el consenso desapareció, esta se vio afectada. No obstante, a pesar del varapalo que supuso el referéndum de la Ley de Empresas Públicas y de la retirada de gran parte de los apoyos a la coincidencia que hicieron temblar la legitimidad, eficacia y estabilidad del sistema, durante su segunda etapa, el Gobierno de Lacalle fue capaz de evitar el derrumbamiento institucional y conciliar sus derrotas con la continuidad de la gobernabilidad respaldándose en los sostenes que aún mantenía. Pese a la disparidad de opiniones respecto a sus reformas, la legitimidad del sistema se mantuvo presente ya que se trataba de un Gobierno elegido democráticamente en las urnas que gracias al mantenimiento de los acuerdos con ciertos sectores del PC y el resto de sectores del PN pudo terminar su legislatura, lo que también sustentó la estabilidad. Por otra parte, aunque no pudo cumplir con todo el paquete de reformas planeadas, también se mantuvo la eficacia a través del éxito de varias de las medidas implantadas por el Ejecutivo como la mejora de la economía, el reajuste fiscal o la entrada en Mercosur. Su agenda social también fue importante con políticas en ciertas áreas como educación y vivienda (Garcé & Yaffé, 2013).

Así, el Gobierno de Lacalle pone de manifiesto la importancia del consenso tanto intra como interpartidario en la construcción de la gobernabilidad uruguaya y que cuando este peligró, también lo hace la estabilidad democrática. En esta etapa se pueden observar claramente las consecuencias que la fraccionalización tiene sobre el sistema político ya que esta puede beneficiar la gobernabilidad al incluir diferentes perspectivas y sectores del espectro político en las decisiones del Gobierno pero también perjudicarla si no se consiguen los acuerdos necesarios. Por eso, este régimen muestra la relevancia del consenso en la historia política uruguaya y el papel primordial que desempeña en la construcción de la gobernabilidad. La fraccionalización dificulta la gobernabilidad porque obliga todo el tiempo a negociar, pero al mismo tiempo puede que este costumbrismo a la negociación sea lo que ha sentado las bases de la democracia uruguaya.

Lacalle fue perdiendo más apoyos y si hubiera seguido perdiendo más no le habría sido fácil acabar legislatura

7. Conclusiones

El sistema político uruguayo siempre ha sido considerado como uno de los más estables y sólidos de América Latina y su desempeño democrático y la estabilidad de su sistema partidario han sido siempre temas recurrentes en las investigaciones de los estudiosos sobre democracia e instituciones. El sistema político uruguayo emergió conjuntamente con el nacimiento de la patria y este hecho se impregnó en la gran cultura cívica de la población, para quien los partidos, principales actores del juego político del país, siempre han sido elementos definitorios de la identidad nacional.

Estas estructuras han desempeñado siempre un papel fundamental en la construcción de la gobernabilidad del país y su estructura fraccionalizada merece un estudio exhaustivo que ayude a esclarecer su funcionamiento y sus consecuencias en el sistema político. Así, en el presente trabajo se ha revisado cómo el formato institucional uruguayo y la operatividad funcional de su sistema de partidos propicia la formación de acuerdos que hacen posible la gobernabilidad en el país. La historia de los partidos políticos es la historia misma del Uruguay y estas estructuras fueron quienes, mediante un acuerdo, establecieron la democracia en el país. Este evento, que otorgó legitimidad, eficacia y estabilidad y, por ende, gobernabilidad al sistema político uruguayo, ha sido una constante que se ha repetido durante toda la historia del país.

Por esto, en el presente trabajo se ha calificado a la democracia uruguaya como una “democracia consociacional de partidos” siguiendo la clasificación de Lijphart, ya que a pesar de que la pluralidad de la sociedad uruguaya corresponde a un clivaje de tipo político y no étnico, religioso, lingüístico o religioso, esta cumple con el resto de requisitos que el autor establece para las democracias consociacionales. El caso uruguayo es un ejemplo de la gran importancia que posee el consenso tanto inter como intrapartidario y del papel fundamental que desempeña en la construcción de la gobernabilidad. Este ejemplo sirve como orientación para entender cómo funciona la fraccionalización de los sistemas partidarios y cómo este fenómeno reconduce el formato organizativo de su democracia.

La escasez de estudios empíricos focalizados en las consecuencias de la formación organizativa de los partidos en el sistema político hace necesario profundizar los análisis que expliquen sus efectos en la construcción de la gobernabilidad. La estructura fraccionalizada del sistema partidario uruguayo obligó desde el comienzo a los diferentes subtemas a pactar entre sí para poder ofrecer gobernabilidad a la ciudadanía. Esto, sumado a la existencia de una normativa electoral que retroalimenta ese formato organizativo del sistema de partidos, creó una especie de cultura del consenso en el sistema político uruguayo que se ha asentado como pilar fundamental de la democracia en el país. Así, podría establecerse que la necesidad de realizar acuerdos derivada de la profunda fraccionalización del sistema partidario ha sido el principal factor que ha favorecido la construcción de la gobernabilidad uruguaya.

Mediante el análisis de dos casos de estudio se ha podido comprobar la hipótesis inicialmente planteada que establecía que los partidos políticos a través del consenso han sido los encargados de construir la gobernabilidad democrática en el Uruguay. El Gobierno del Dr. Sanguinetti es un claro ejemplo de cómo los partidos políticos dejaron atrás sus intereses personales y se unieron en un acuerdo para permitir la gobernabilidad. La transición a la democracia tuvo lugar por un consenso interpartidario que permitió la gobernabilidad y promulgó una ley de amnistía que pretendía un consenso aún mayor: la reconciliación nacional.

Los partidos políticos, a través del consenso, han sido los encargados de construir la gobernabilidad democrática en el Uruguay

Por otra parte, el Ejecutivo del Dr. Lacalle pudo poner en tela de juicio nuestra hipótesis ya que es un reflejo de cómo la fraccionalización puede entorpecer la gobernabilidad democrática e interferir en la legitimidad, eficacia y estabilidad del Gobierno. Sin embargo, esta etapa muestra cómo a pesar de las diferencias internas y de la complejidad del entramado fraccionalizado, esa cultura del consenso instaurada desde los albores de la independencia sigue pesando más y permitió al Dr. Lacalle mantener la gobernabilidad en el país. Para profundizar en la temática, sería conveniente realizar un estudio sobre la evolución del sistema de partidos y el estado en el que llega a las próximas elecciones de 2019 tras la mutación iniciada con la institucionalización del FA y culminada con el triunfo de Tabaré Vázquez en 2004 para determinar cómo afecta hoy en día al sistema la tradicional fraccionalización.

Con este trabajo hemos profundizado en el funcionamiento de las democracias consociacionales y en el papel de los partidos políticos en la construcción de la gobernabilidad democrática. Puede que la fraccionalización sea uno de los principales propulsores de tensiones en el país pero al mismo tiempo ha sido lo que a lo largo de toda la historia ha propiciado la consecución de consensos y, por ende, de la gobernabilidad. Así, la larga historia democrática uruguaya secundada por el trabajo conjunto de los partidos a lo largo del tiempo muestra la madurez de un sistema político que aun con una compleja pluralidad de actores ha sabido adaptarse para lograr que hoy se hable de la democracia uruguaya como la más antigua y sólida de América Latina.

Referencias

- Alcántara, M. (2013). Capítulo V: Uruguay. En M. Alcántara (Ed.), *Sistemas políticos de América Latina: América del Sur*, vol. I (pp. 241-286). Madrid: Tecnos.
- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, M., Campo, E. del, y Ramos, M. (1999). La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina. *Boletín Electoral*, julio-diciembre, Costa Rica, IIDH/CAPEL.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Buquet, D., & Castellano, E. (1996). Representación proporcional y democracia en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 8, 107-123.
- Buquet, D., & Chasqueti, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, (42), 221-247.
- Buquet, D., y Martínez, P. (2013). Autonomía vs. Centralización: Selección de candidatos a diputado en Uruguay (1999-2004). En M. Alcántara Sáez, y L. M. Cabezas Rincón (Eds.), *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos* (pp. 271-319). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Buquet, D., y Piñeiro, R. (2014). La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay. *Revista Debates*, 8(1), 127-148. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.44774>
- Caetano, G., Pérez, R., y Rilla, J. (1987). *La partidocracia uruguaya: Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

- Coppedge, M. (1993). *Institutions and Democratic Governance in Latin America*. Chapel Hill: Institute of Latin American Studies, University of North Carolina.
- Crozier, M., Huntington, S. J., y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the governability of democracies to the trilateral commission*. Nueva York: New York University Press.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Freedom House. (2018). *Freedom in the World 2017*. Freedom House. Recuperado de <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> [última consulta: 06/04/2019].
- Garcé, A., y Yaffé, J. (2013). Proceso de elaboración programática y competencia política en Uruguay. En M. Alcántara Sáez y L. M. Cabezas Rincón (Eds.), *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos* (pp. 437-484). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- González, L. E. (1991). Legislación electoral y sistema de partidos: el caso uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4, 9-28.
- Lijphart, A. (1989). *Democracia en las sociedades plurales: un estudio comparativo*. México: Prisma.
- Linz, J., y Valenzuela, A. (1998). *La crisis del presidencialismo: el caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lindahl, G. (1977). *Batlle y la Segunda Constitución (1919-1933)*. Montevideo: Arca.
- Maiztegui, L. (2010). *Orientales: Una historia política del Uruguay. En Tomo 5. De 1985 a 2005: La democracia restaurada*. Montevideo: Planeta.
- Mainwaring, S., & Scully, T. R. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0261-3050\(97\)83628-5](https://doi.org/10.1016/S0261-3050(97)83628-5)
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1997). *Presidentialism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mieres, P. (1992). Acerca de los cambios del sistema de partidos uruguayo. *Cuadernos del CLAEH*, 17(62), 65-77.
- Payne, M. Zovatto, D., y Díaz, M. (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Real de Azúa, C. (1984). *Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: CIESU.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1982). *Teoría dei partiti e caso italiano*. Milán: Sugarco Edizione.
- Schmitter, P. C. (1988). La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Estados Unidos en la actualidad. En S. Berger (Ed.), *La organización de los grupos de interés y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Estados Unidos en la actualidad* (pp. 353-402). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Silveira, D. (13 de noviembre de 2017). *Uruguay y los cien años de la Constitución de 1917*. Diálogo Político. Recuperado de <http://dialogopolitico.org/debates/uruguay-y-los-cien-anos-de-la-constitucion-de-1917/> [última consulta: 08/04/2019].

The Economist Intelligence Unit. (2018). *Democracy Index 2017: Free speech under attack*. The Economist Group. Recuperado de http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf [última consulta: 06/04/2019].



LIDERAZGO GEOPOLÍTICO: EL PAPEL DE LOS ACUERDOS COMERCIALES

Geopolitical leadership: the role of trade agreements

Juan de Lucio

Universidad Nebrija

E-mail: bjlucio@nebrija.es



Autores

Las relaciones comerciales de carácter transnacional y la formulación de los acuerdos comerciales que configuran las mismas, constituyen piezas clave en la estrategia geopolítica de los países. Si bien la articulación de la influencia geopolítica a través del comercio no es algo nuevo, sí lo es la creciente incorporación de cláusulas no comerciales en los tratados de comercio. En este contexto, China, como potencia emergente y EE. UU., líder consolidado, están intentando introducir nuevas orientaciones en el orden económico mundial a través de la configuración y articulación del comercio.



Resumen

International trade relationships and trade agreements are key elements in countries' geopolitical strategy. Although the articulation of geopolitical influence through trade is not something new, it is new the incorporation of non-commercial clauses in trade agreements. In this context, China, as an emerging power, and the US, a consolidated leader, are trying to introduce new orientations in the world economic order through the configuration and articulation of trade.



Abstract

Tratados de libre comercio; internacionalización; globalización; geopolítica.
Free trade agreements; internationalization; globalization; geopolitics.



Key words

Recibido: 07-06-2018. Aceptado: 07-07-2018.



Fechas

1. Introducción

Desde el inicio de los tiempos el comercio ha sido pieza fundamental para la difusión de la cultura y normas de las economías dominantes. Los fenicios, el imperio romano, el comercio con las indias o Estados Unidos tras las guerras mundiales; todas las potencias han expandido su influencia y cultura utilizando un pilar común, el comercio. Los acuerdos comerciales son los primeros pasos de un proceso de integración y tienen poder unificador de modelos socioeconómicos.

La influencia de los países y los modelos culturales se plasma en la capacidad de establecer normas y principios comúnmente aceptados. Los llamados acuerdos comerciales, que como veremos con posterioridad afectan a asuntos de más calado que el libre comercio, son un instrumento adecuado para forjar esta influencia.

Así, las cuestiones relacionadas con la globalización y el libre comercio han adquirido un peso inusitado durante los últimos años en la agenda pública. El comercio y las distintas modalidades de integración comercial han pasado a figurar entre los asuntos de mayor interés público y ocupan un lugar destacado en la agenda política, independientemente de su impacto real sobre el crecimiento económico. Las estimaciones que se han realizado sobre el crecimiento derivado de los fallidos tratados de EE. UU. con la Unión Europea y con el área del Pacífico apuntaban mejoras moderadas de la producción que se contraponen a los intensos esfuerzos políticos que se llevaron a cabo durante su gestación y negociación. Este hecho induce a pensar en factores impulsores más allá de los puramente comerciales. En este sentido, siendo evidente que desde el punto de vista económico los acuerdos de libre comercio impulsan el crecimiento, este aspecto queda relegado a segundo plano del debate frente a otros asuntos como la distribución de los beneficios derivados del comercio, la seguridad alimentaria, la defensa de principios democráticos o la protección del estado de bienestar. Por ello, los debates relacionados con el libre comercio están trascendiendo los aspectos puramente económicos para situarlo en un plano social y político.

De manera resumida, la intuición del trabajo es la siguiente. En el mundo globalizado los países quieren ampliar su influencia internacional y extender sus modelos sociales. La globalización tiene uno de sus principales pilares en el comercio. Los acuerdos comerciales constituyen un canal que facilita la incorporación de nuevas normas y principios no directamente relacionados con el comercio como los que afectan a la defensa de los derechos humanos, el medioambiente, la salud o los derechos políticos, entre otros aspectos. Las potencias económicas mundiales (como EE. UU. y China) utilizan la vía de los acuerdos comerciales para desarrollar su estrategia geopolítica incorporando a los tratados comerciales cláusulas no comerciales. En definitiva, el trabajo analiza las consecuencias que sobre el contenido y la configuración de los tratados comerciales está teniendo la actual estrategia de influencia geopolítica.

El trabajo tiene relación con el diseño de las instituciones de gobernanza internacional especialmente las ligadas al comercio (Koremenos, Lipson, y Snidal, 2001). En segundo lugar, tiene relación con la proyección internacional de los países y la exportación de sus modelos socioeconómicos, en línea por ejemplo con Lemus y Valderrey (2017). Finalmente, el trabajo proporciona nueva evidencia dos países líderes; China y EE. UU., en relación con la configuración de una nueva arquitectura internacional.

El documento se articula de la siguiente manera: en primer lugar, se analiza el papel actual de los tratados comerciales con especial énfasis en la incorporación de asuntos no comerciales

En el mundo globalizado los países quieren ampliar su influencia internacional y extender sus modelos sociales

(ANC, non-trade issues NTI en inglés). En segundo lugar, se presenta la “red social” que están articulando China y EE. UU. bajo el paraguas de los tratados de libre comercio prestando especial interés a los ANC. El último apartado se dedica a la reflexión final y las conclusiones.

2. La reconfiguración territorial de la influencia comercial

Varios factores configuran y condicionan la nueva articulación institucional del comercio. En primer lugar, el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), surgido en 1947 a raíz de la Segunda Guerra Mundial como parte de la nueva configuración económica internacional, y que derivó posteriormente en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, está teniendo un papel menor que en épocas anteriores. En segundo lugar, la finalización de la guerra fría y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a partir de marzo de 1990 produce la multiplicación del número de tratados de comercio firmados entre países, en muchos casos con el fin de acercar a las antiguas repúblicas el modelo de cooperación europeo. Simultáneamente surgen potencias económicas que quieren imprimir su sello propio en la estructura de las relaciones comerciales, al menos en la medida que son potencias exportadoras, principalmente China, pero en su momento también India o Brasil. Por otra parte, los problemas institucionales en Europa y los problemas de crecimiento económico, incluida la reciente crisis financiera, han limitado la capacidad de liderazgo de occidente a la vez de nuevas zonas geográficas toman el relevo y amplían su influencia mundial.

En este contexto, algunos países están intentando extender su influencia internacional, con diferente éxito y con diferentes estrategias¹. Han surgido iniciativas de países emergentes tratando de replicar las actividades del Banco Mundial y el FMI, creadas bajo el paraguas de Bretton Woods, en este caso bajo la influencia de nuevos países. China, por ejemplo, ha impulsado el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y el Regional Comprehensive Economic Partnership, que pretende ampliar su influencia económica en la zona. Como veremos, China concentra de manera creciente su comercio en algunos países de Asia y quiere asegurar su liderazgo económico y político en el área.

Así, en contraposición al impulso de los tratados liderados por China, las instituciones nacidas en Bretton Woods no están dando los frutos esperados durante los últimos tiempos. El fracaso de la ronda de Doha es un ejemplo de la escasa capacidad de generar consensos en el seno de las mismas². Por su parte, el FMI y el Banco Mundial siguen estando en tela de juicio. Por ello, muchos países desarrollados intentan promover otro tipo de iniciativas con éxito desigual.

Esta situación pone de manifiesto que los distintos países son conscientes de que parte del liderazgo mundial se juega en los tratados de libre comercio y la creación de nuevas instituciones que articulen un nuevo orden mundial. La debilidad del liderazgo de occidente se ha contrapuesto a la pujanza durante las décadas más recientes de China y los esfuerzos de otras eco-

En contraposición al impulso de los tratados liderados por China, las instituciones nacidas en Bretton Woods no están dando los frutos esperados durante los últimos tiempos

1 En cierta forma, la creación del euro es también puede ser interpretado como un esfuerzo en la misma dirección.

2 La ronda de negociaciones más reciente impulsada en 2001 por la OMC (ronda de Doha) pretendía conseguir un acuerdo global en un gran conjunto de temas, sin embargo, este esfuerzo no ha dado los resultados esperados. La reunión de la OMC celebrada en Nairobi (Kenya) del 15 al 19 de diciembre de 2015 (Décima Conferencia Ministerial de la OMC) supuso la parálisis / finalización, de la actual ronda de negociaciones.

nomías por alcanzar mayor presencia en las instituciones de gobernanza global (Brasil, Rusia, India, entre otros). En estos términos se entienden los esfuerzos por intentar articular el nuevo marco de relaciones económicas. Los acuerdos comerciales son una pieza clave.

En relación con los tratados de comercio, Lake y Yildiz (2016) muestran que las uniones aduaneras (UA) son solo generalmente acuerdos de libre comercio intrarregionales mientras que los acuerdos preferenciales de comercio son generalmente de carácter intra e interregionales. La distancia juega un papel no solo en los volúmenes comerciados sino también en la configuración de los acuerdos junto con otros factores como las diferentes dimensiones de los mercados (Baier y Bergstrand 2004; Chen y Joshi 2010)

Entre los motivos por los que los países deciden firmar acuerdos comerciales podemos destacar en primer lugar la ganancia de credibilidad de los firmantes puesto que manifiestan un compromiso explícito en relación con las políticas subyacentes. En segundo lugar, la firma de acuerdos comerciales está relacionada con la distribución del poder; Gowa y Mansfield (1993) concluyen que el libre comercio es más probable dentro de las alianzas político-militares que entre ellas y que, es más probable que las alianzas evolucionen hacia coaliciones de libre comercio si están integradas en sistemas más amplios de carácter bipolar que en sistemas multipolares; en un documento posterior, Mansfield y Pevehouse (2000) señalan que el comercio inhibe el conflicto y las hostilidades. Finalmente, la firma de estos tratados tiene que ver con los costes de formalización de los mismos, (Horn, Maggi, y Staiger, 2010).

Un elemento novedoso en los tratados comerciales es el de la incorporación de asuntos no comerciales (ANC). Los intentos de explicar la incorporación de ANC en los tratados comerciales son de varios tipos: motivaciones proteccionistas (Bhagwati y Hudec, 1996; Krugman, 1997), el impulso de esta cláusulas ligado a la Organización Mundial del Comercio (Aaronson y Zimmerman, 2008), el contexto político institucional (Hafner-Burton, 2009; Postnikov, 2014; Aggarwal y Govella, 2013; Milewicz, Hollway, Peacock, y Snidal, 2016)³ y los intereses específicos de carácter doméstico (Aggarwal y Govella, 2013; Postnikov, 2014). En relación con el tipo de cláusulas, Lechner (2016) concluye que la inclusión de cláusulas no comerciales de carácter social y medioambiental viene motivada por elementos estratégicos mientras que los derechos políticos tienen una raíz más fundamental/estructural. Baccini, Dür y Haftel (2015) muestran empíricamente que los diseños de acuerdos preferenciales de comercio de las grandes potencias se propagan a otros países. Las motivaciones pueden ser diversas: menor coste de transposición de una normativa ya acordada por los países más avanzados (factor imitación) y de acercamiento de sistemas socioeconómicos; evitar sanciones o disputas con países de los que depende su comercio (Baccini et al., 2015). Esta situación beneficia a los países que consiguen trasladar sus normas más allá de sus fronteras (Lavenex y Schimmelfennig, 2009).

Geográficamente se observa que las cláusulas son diferentes en función de los países firmantes de los acuerdos. EE. UU., la UE, Canadá y Australia logran aplicar un marco legal similar a la mayoría de sus acuerdos, aunque con alguna diferencia. Estados Unidos decidió incluir NTI en sus acuerdos comerciales en 2002 (Aaronson y Zimmerman, 2008). Por su parte, Aggarwal

Un elemento novedoso en los tratados comerciales es el de la incorporación de asuntos no comerciales (ANC)

3 Vogel (2013) afirma que las dificultades para incorporar cláusulas no comerciales en el marco de la OMC alentó a los EE. UU. y la UE a entrar en acuerdos comerciales bilaterales. Hafner-Burton (2009) señalan que la incorporación de cláusulas no comerciales "Refleja las preferencias de los formuladores de políticas, pero también las instituciones a través de que compiten por la influencia de la toma de decisiones y el poder relativo del mercado de los países".

y Govella (2013) encuentran que la promoción del modelo de estado democrático y de derecho es un asunto central de la mayoría de los acuerdos de EE. UU., Australia y Nueva Zelanda enfatizan los derechos económicos y sociales, así como en el medio ambiente y desarrollo sostenible (Aaronson and Zimmerman, 2008). En 1995, la Unión Europea (UE) decidió incluir NTI cláusulas en todos sus acuerdos: en los acuerdos de la UE la integridad física, tiene un papel más destacado (Ahnliid, 2013) que en otras economías.

Para analizar estos aspectos, el proyecto de Diseño de Acuerdos Comerciales (DESTA 2017, por sus siglas en inglés, Design of Trade Agreements), ver Dür, Baccini y Elsig (2014)⁴, tiene como propósito recopilar sistemáticamente información sobre acuerdos comerciales y ofrece una fuente de información muy valiosa para los propósitos de este trabajo. En la actualidad es la base de datos más extensa con 787 acuerdos para el periodo de tiempo comprendido entre 1948 y 2016.

Para analizar la estructura, contenido y evolución de la red de tratados comerciales las técnicas de redes sociales proporcionan una aproximación adecuada. La ilustración 1 presenta el grado de integración los distintos países en la red de comercio mundial como el porcentaje de países con los que está conectado a través de los tratados, grado de centralidad de los países⁵.

La Unión Europea lidera tanto el número de acuerdos comerciales, ver anexo, como la clasificación de centralidad. Desde un punto de vista histórico y una vez desintegrada la antigua URSS, la Unión Europea, ya con acuerdos muy potentes entre sus miembros, extendió a países cercanos su política comercial. Por otra parte, los países europeos han mantenido lazos comerciales estrechos con los países que colonizaron. Este último hecho conlleva que los países africanos y en gran medida América Latina tengan, desde el punto de vista de los tratados, un cierto grado de integración en la red de comercio, superior a su presencia en términos de valor en el comercio mundial.

Desde el punto de vista de la evolución geográfica, a partir de los años 90 crecieron de manera sostenida los acuerdos comerciales en Asia y los de carácter intercontinental. En la actualidad, la mitad de los acuerdos incorporan una mejora del comercio entre países asiáticos. Por su parte, Europa ha perdido el protagonismo que tradicionalmente mantenía. A una escala menor, África también pierde presencia, mientras que Oceanía nunca ha llegado a tener un peso significativo.

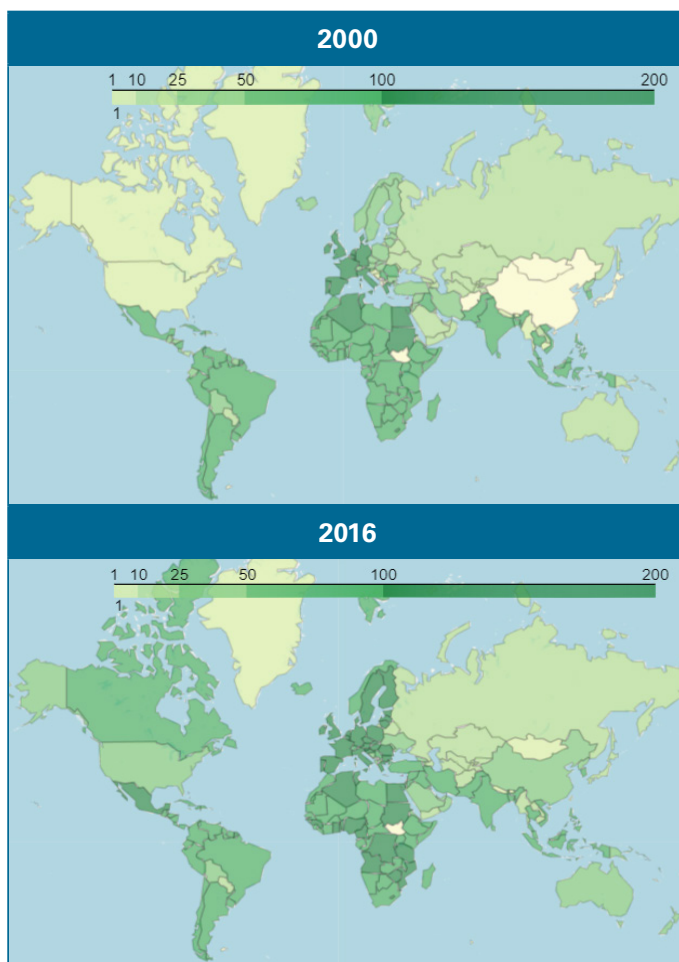
China, a pesar de no haber firmado ningún tratado antes de 2000 ya se encontraba en este año plenamente integrada en la red de intercambios comerciales. Aun así, China, sin haber necesitado acuerdos comerciales con otros países para expandir sus exportaciones, decidió en un momento dado impulsar la firma de tratados comerciales pasando en escasos quince años a tener un número considerable de tratados. Por su parte, Estados Unidos, aunque no tan rezagado como China, inicia en este siglo un proceso similar aunque con mayor lentitud incluso podría haberse revertido en los últimos dos años. En cualquier caso, en ambos países se observa una mayor integración en la red de acuerdos comerciales en la actualidad frente a lo que sucedía a principios de siglo.

A partir de los años 90 crecieron de manera sostenida los acuerdos comerciales en Asia y los de carácter intercontinental

4 La principal conclusión del documento de Dür et al. (2014) es que los acuerdos comerciales incrementan el comercio especialmente cuando mayor es la profundidad del acuerdo.

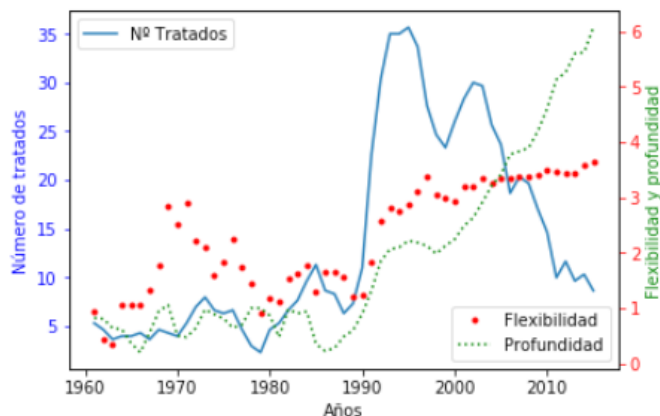
5 En teoría de redes, el grado de centralidad es el número de nodos con los que se conecta dividido entre el número total de nodos.

**Ilustración 1. Grado de integración en la red de comercio mundial.
Grado de centralidad. 2000 y 2016**



Fuente: elaboración propia a partir de Design of Trade Agreements (DESTA) Database

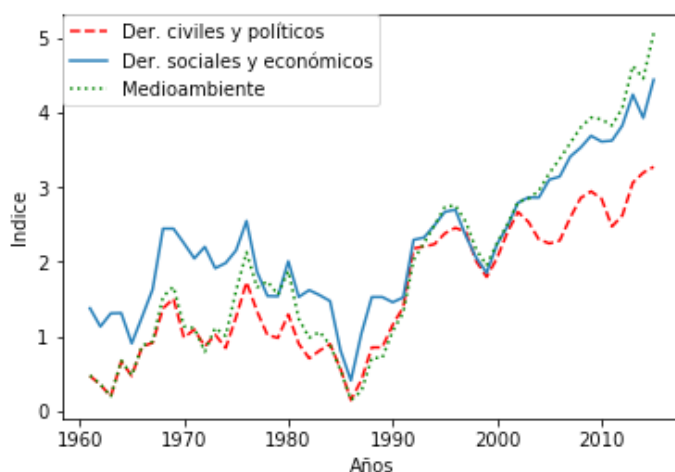
A la vez que la multiplicación del número de tratados comerciales, desde principios de los años 90 se incrementa la profundidad de los tratados; este indicador de profundidad cuantifica la intensidad con la que el tratado liberaliza el comercio. El avance de la profundidad de los tratados no se ha visto afectado por la crisis y el colapso del comercio mundial y ha avanzado con intensidad desde 2000. La flexibilidad de los tratados, entendida como la capacidad de adaptación a nuevas situaciones en el comercio internacional sin violar el acuerdo, muestra también una ligera tendencia al alza, ver gráfico 1. La flexibilidad mantiene un sesgo a incrementarse muy persistente desde 2000, la evolución del indicador tampoco ha sido afectada por la crisis. Finalmente, el número de tratados comerciales firmados tuvo un importante repunte durante la década de los 90 y los primeros años del siglo XXI. La crisis financiera y el colapso del comercio mundial conllevaron un descenso del número de acuerdos alcanzados pero aun así se mantienen por encima de la media histórica previa a los 90.

Gráfico 1. Evolución del número de tratados, su flexibilidad y profundidad (mm 3 años)

Fuente: elaboración propia a partir de DESTA

Señalábamos anteriormente que los tratados son crecientemente más amplios y ocupan una mayor variedad de temas. Desde el punto de vista temático, se observa un avance de la importancia de las negociaciones relativas a normas y estándares, que siempre han estado presentes en las negociaciones; en los últimos años disponibles, prácticamente la totalidad de tratados, un 90%, integran este tipo de cláusulas. Algo más de la mitad de los tratados incorporan en la actualidad cláusulas de inversión y servicios. Los derechos de propiedad y los asuntos relativos a competencia son algo menos frecuentes. Los menos habituales, aunque también con importancia creciente, son los relativos al acceso a concursos y compras públicas, ver anexo.

En lo relativo a temas no comerciales hay que señalar que los derechos sociales y económicos han sido los que tradicionalmente han estado más presentes, ver gráfico 2. Sin embargo, a partir de los años 90, los asuntos medioambientales han ganado importancia y en la actualidad ocupan la primera posición entre los asuntos no comerciales. Los derechos civiles y políticos mantienen una tendencia creciente, aunque algo menos intensa.

Gráfico 2. Temas no comerciales abordados en los distintos tratados (% mm 3 años)

Fuente: elaboración propia a partir de DESTA

Como vemos, las cláusulas no comerciales están ganando presencia y relevancia en los tratados comerciales. Como vimos anteriormente, la incorporación de ANC en los acuerdos tiene distintos fundamentos: señalización del compromiso de la partes para evitar una situación “race to the botton” en relación con valores fundamentales como los derechos humanos o el trabajo infantil; una imposición de los Estados más fuertes que pretenden trasladar exigencias a otros con los que comercian; voluntad de incorporar, en compromisos internacionales, normas de funcionamiento interno buscando el respaldo a las mismas por los países firmantes del acuerdo, es decir buscando el aval exterior. En todos los casos subyace el interés de extender modelos socioeconómicos y las consideraciones de influencia exterior y política geoestratégica. Los costes de incorporar este tipo de normativas en los acuerdos comerciales y de implementar esta estrategia a través de los mismos es evidentemente menor que el de desarrollar acuerdos específicos sobre estos asuntos no comerciales al margen de los incentivos comerciales.

Llegados a este punto, es deseable hacer notar que los tratados comerciales no son la manera ideal de gobernanza de los derechos humanos, de los compromisos medioambientales o de los derechos de los trabajadores; aunque probablemente sí sea la forma más efectiva; esto no implica que deban abandonarse los esfuerzos en otras esferas (p. ej. en el marco de Naciones Unidas). Hafner-Burton (2005) señalan que los acuerdos comerciales constituyen, en la práctica, uno de los escasos mecanismos existentes y de los pocos con cierta capacidad para hacer cumplir las normas. Los potentes incentivos económicos que se derivan de los acuerdos comerciales pueden motivar el cumplimiento de los mismos y, por este motivo, los ANC como los derechos humanos, la democracia, el medio ambiente, la corrupción y las normas laborales, están cada vez más vinculados a los acuerdos comerciales. Milewicz et al. (2016) concluyen que la complejidad de los problemas transnacionales deriva en que de manera creciente se incorporen temas no comerciales a los acuerdos comerciales en línea con lo que acabamos de mostrar.

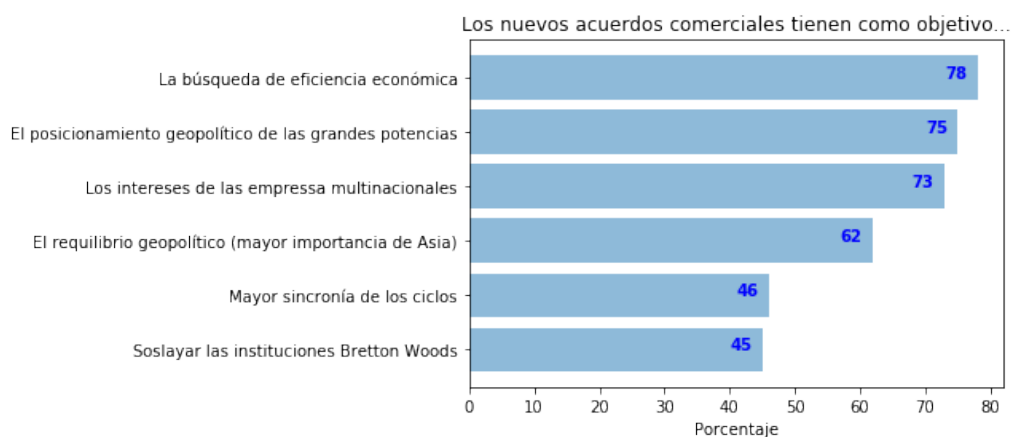
La mayor amplitud temática de los tratados comerciales y el renovado interés de algunas potencias mundiales no pasa desapercibido para un público más amplio (ver Comisión Europea, 2015) que el especializado en temas comerciales. En su documento la comisión propone una nueva estrategia de comercio e inversión bajo cuatro epígrafes: eficacia, transparencia, valores y negociaciones que configuren la globalización.

La opinión de los expertos recogida en la encuesta Consenso Económico de PWC⁶, muestra que la liberalización del comercio mundial es muy beneficiosa para el crecimiento económico. Lo más destacado de la encuesta para los efectos de este documento es que los expertos consultados indican claramente que además de la búsqueda de eficiencia económica, los incentivos que están impulsando la creación y desarrollo de los tratados comerciales en el mundo tienen relación con el posicionamiento geopolítico de las grandes potencias y los intereses de las grandes empresas multinacionales, ver gráfico 3. Lo que de nuevo proporciona evidencia que confirma hipótesis de trabajo. Otros elementos determinantes de los nuevos tratados son: el reequilibrio geopolítico hacia Asia (62% de respaldo); una mayor sintonía cíclica y un menor impulso de las instituciones ligadas a Bretton Woods, en este caso concreto podríamos destacar la Organización Mundial de Comercio.

La comisión propone una nueva estrategia de comercio e inversión bajo cuatro epígrafes: eficacia, transparencia, valores y negociaciones que configuren la globalización

6 Ver Consenso Económico PWC, IIT 2016. El autor colabora en el consejo editorial.

Gráfico 3. Valore los incentivos que están impulsando la creación y desarrollo de los nuevos tratados comerciales en el mundo (% porcentaje)



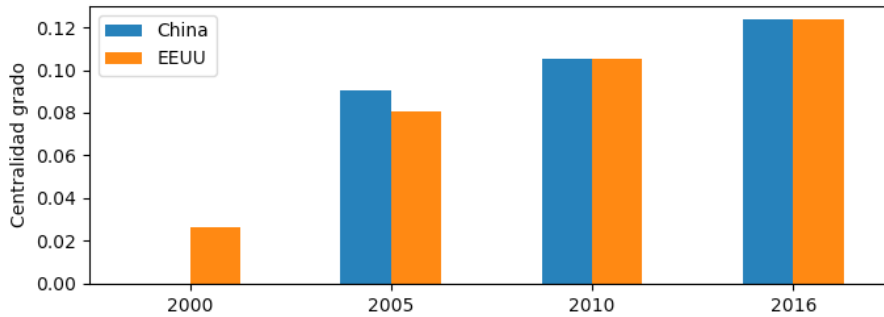
Fuente: elaboración propia a partir de PWC 2016

3. La red de influencia “comercial” de EE. UU. y China

En este contexto, China y Estados Unidos han realizado un esfuerzo por llegar a acuerdos comerciales que les permitan extender su influencia y modelo a terceros países. En este apartado intentaremos mostrar evidencia cuantificable de cómo se ha incrementado la red de tratados comerciales de estos países y se ha ampliado el contenido de los mismos, con especial énfasis en ANC, durante los primeros tres lustros del siglo XXI.

El gráfico 4 presenta el grado de centralidad en la red de tratados comerciales de ambos países en cuatro momentos del tiempo. Un país puede estar integrado en la red de comercio y no estarlo en la red de tratados, en este trabajo nos centramos en los tratados. El grado de centralidad de un nodo en la red recoge el porcentaje de nodos con los que está conectado mediante un acuerdo comercial. El grado de centralidad nos estaría indicando cómo de importante es el nodo dentro de la red o cómo de cohesionado está un país dentro de la red. Se observa que, partiendo de niveles muy reducidos —de hecho, China no tenía acuerdos firmados en 2000— poco a poco los dos países analizados han ido incrementado su red de acuerdos. Estados Unidos, también partía de niveles muy reducidos y ha incrementado su estructura de tratados comerciales que lo conectan con el resto del mundo. Los dos países mantienen en la actualidad niveles similares de integración en la red de tratados. A título comparativo, España, ha tenido durante todo el periodo niveles que multiplican por cinco los máximos alcanzados por las dos potencias analizadas, pero al contrario que los países analizados no los ha incrementado significativamente durante el periodo estudiado.

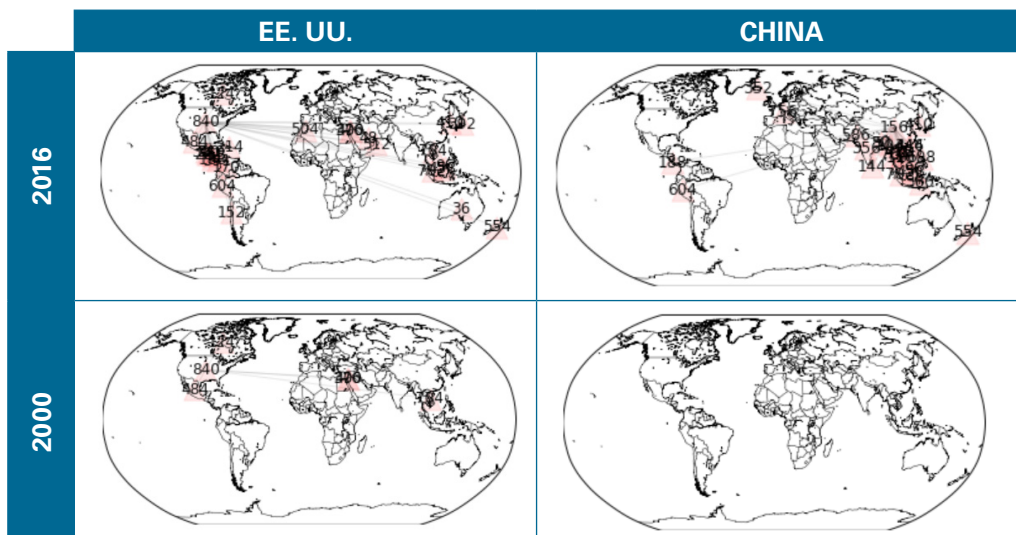
Gráfico 4. Integración de China y EE. UU. en la red de tratados comerciales (centralidad)



Fuente: elaboración propia a partir de DESTA

Evidencia adicional se presenta en la ilustración 2 en la que, utilizando técnicas de análisis de redes sociales, se representa la estructura de los lazos que establecen los acuerdos comerciales de China y EE. UU. en dos momentos del tiempo, principios de siglo y 2016. Cada una de las líneas enlaza uno de estos países con otro con el que tiene firmado un acuerdo comercial. En el lado derecho panel inferior, se observa que China, miembro de la OMC desde el 11 de diciembre de 2000, que hasta entonces había estado ausente de las negociaciones comerciales entre países, no figura en ningún acuerdo y por lo tanto no hay líneas que representen lazos comerciales. A partir de 2001 inicia un proceso de generación de influencia en su área natural de proyección, especialmente en el eje Índico-Asia-Pacífico, generando un volumen importante de lazos comerciales en su entorno (ver mapa del cuadrante superior derecho). Por su parte EE. UU., bloque izquierdo, aunque con una cierta red de tratados comerciales todavía incipiente a principios de siglo, panel inferior del gráfico, también ha realizado un esfuerzo en los primeros tres lustros del siglo con objeto de multiplicar los lazos internacionales y de extender su influencia en un mayor número de continentes. Así en el panel superior izquierdo se representan lazos con una variada diversidad de países.

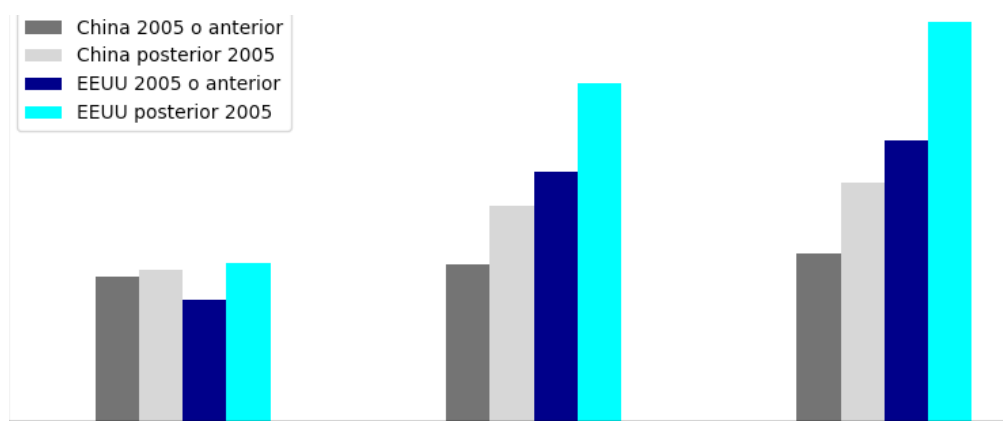
Ilustración 2. Evolución de la red de comercio



Fuente: elaboración propia a partir de DESTA

Finalmente, merece la pena resaltar que los acuerdos que se han firmado durante el periodo más reciente han tenido una mayor presencia de temas no comerciales en todas las dimensiones (ver gráfico 5) pero especialmente en lo relativo a derechos sociales y económicos y los aspectos relacionados con el medioambiente. El retraso en la incorporación de los derechos civiles y políticos es más patente, aunque se observa un muy ligero avance. Los acuerdos firmados por EE. UU. siempre han estado más ligados a los asuntos no comerciales que los de China. En línea con la hipótesis de Lechner (2016), la incorporación de asuntos sociales, económicos y medioambientales estaría ligada a consideraciones geoestratégicas.

Gráfico 5. Presencia de tema no comerciales en los acuerdos de China y EE. UU.



Fuente: elaboración propia a partir de DESTA

La estrategia de firmar pactos bilaterales o con un número reducido de participantes, sin esperar a la consecución de grandes acuerdos multilaterales, facilita la consecución de acuerdos. La proliferación de este tipo de tratados permite formar una red de acuerdos. Esta estrategia hace el progreso de los acuerdos muy dependiente de los grandes mercados y permite reducir los costes de negociación política y, en su caso, aprobación parlamentaria. En conjunto, permite un avance más rápido de los acuerdos de lo que permiten los tratados de mínimos alcanzables en las negociaciones multilaterales.

Se ha producido un cambio de modelo de negociación de las áreas de libre comercio, abandonando los intentos previos de establecer un marco global (“multilateralismo”) en el contexto de la OMC transitando hacia un esquema más bilateral “plurilateralismo”. Se observa una cierta obsolescencia de las instituciones surgidas de Breton Woods y un predominio de los tratados menos ambiciosos en cuanto a número de participantes, más ambiciosos en cuanto a los contenidos que abordan.

Este tipo de acuerdos bilaterales facilita igualmente la incorporación de ANC en los mismos, trasladando formas de hacer más allá de las puramente comerciales. Asuntos legales, sanitarios, medioambientales, sociales y de muy diverso tipo configuran la influencia que un país puede tener sobre sus socios comerciales, estrechando lazos y aunando formas de proceder más allá de las relacionadas con la formalización de transacciones comerciales. Es una estrategia barata y fácil de implementar que algunos países parecen haber impulsado durante los primeros años del siglo.

4. Conclusiones

El impulso que han tomado los tratados comerciales y la relevancia que han adquirido las negociaciones de nuevos acuerdos están originando un intenso debate sobre las motivaciones y las consecuencias de los mismos. Adicionalmente, estos nuevos tratados resultan controvertidos por el secretismo con el que se han llevado a cabo las negociaciones y los efectos sobre la desigualdad, el medioambiente y la salud. Analistas y la población en general encuentra motivaciones subyacentes, más allá de las puramente comerciales. Los tradicionales grupos de influencia relacionados con sectores específicos afectados por apartados comerciales muy concretos de las negociaciones se han ampliado transformándose en asuntos de debate público para el conjunto de la sociedad que no quiere permanecer al margen de los efectos que sobre el bienestar y la calidad de vida pueden tener los tratados. A este interés se contraponen la diversidad y la complejidad de los temas, así como la incertidumbre sobre la intensidad de los efectos económicos que se derivan de los acuerdos. Sin duda, la creciente complejidad de los tratados da lugar a procesos de negociación más complicados que por su dificultad son sustraídos del debate público y en los que tienen especial influencia los grupos de poder.

La mayor profundidad y amplitud de los asuntos abordados por los tratados refleja que, a las ventajas tradicionales de creación y desvío de comercio, hay que sumar otras relacionadas con la extensión de los modelos económicos. Los tratados tienen consecuencias adicionales al impacto sobre el crecimiento (p. ej. empleo, inversión, creación de mercado y oportunidades de negocio, reducción de costes), además fortalecen la cooperación regulatoria, los lazos geopolíticos y, en definitiva, la influencia internacional. Adicionalmente, los tratados comerciales del nuevo siglo incorporan temas de interés social y económico como los derechos laborales⁷, la protección de datos, anticorrupción, el medioambiente o la salud, que determinan igualmente el bienestar y el nivel de vida de la población.

Muchos países están interesados en proyectar su influencia a través de los acuerdos con otros países y de fortalecer bloques económicos. Se están configurando nuevos espacios en el contexto global y los tratados de comercio suponen una pieza fundamental para ocuparlos. En este sentido, los efectos económicos directos parece que serían de menor dimensión en los países desarrollados mientras que consideraciones geoestratégicas y de influencia exterior podrían tener efectos de mayor calado. Sin embargo, sí existen ventajas económicas para los socios comerciales menos desarrollados mediante la imitación de las mejores prácticas y el acceso a un mercado más amplio, por ello muchos estarían dispuestos a asumir compromisos en otros ámbitos.

En última instancia, los tratados constituyen referencias en relación con las normas globales para otros países. Este aspecto de réplica y propagación de las normas es sin duda uno de los elementos que podría generar más beneficios en el medio y largo plazo para los países que lideren el proceso.

En este sentido, estamos ante el surgimiento de una nueva generación de acuerdos comerciales que más allá de los aspectos relativos al comercio de bienes y de protección pretenden compartir un modelo económico y, de alguna forma, social y político, lo que explica el creciente interés de los ciudadanos por estos asuntos de manera que los tradicionales grupos de presión contrarios a la integración económica ligados al sector productivo, productores que

Los tratados tienen consecuencias adicionales al impacto sobre el crecimiento, además fortalecen la cooperación regulatoria, los lazos geopolíticos y la influencia internacional

⁷ En el TPP se habla de los países dispondrán de salario mínimo, horas de trabajo y seguridad pero no se especifica en qué condiciones.

desean mantener el mercado protegido de la competencia exterior, están dando paso a otros más amplios, trabajadores y ciudadanos que pretenden proteger el modelo económico y social de los distintos países.

Un ejemplo confirmatorio de esta hipótesis se encuentra en dos potencias muy distintas, China y EE. UU., pero que aparentemente siguieron a principios de siglo estrategias similares. China no necesitó la firma de acuerdos comerciales para impulsar su presencia en los mercados de exportación. Sin embargo, a partir de su integración en la OMC decidió impulsar la firma de tratados, que principalmente se ha concentrado en su entorno geográfico. Paralelamente ha impulsado otro tipo de instituciones. Por su parte, EE. UU. también ha realizado nuevos acuerdos comerciales, aunque más lentamente que su competidor, sin embargo, la presencia de temas no comerciales en sus acuerdos ha sido tradicionalmente ligeramente superior. En ambos casos es creciente la incorporación de ANC a sus tratados.

El carácter excluyente de los acuerdos bilaterales plantea una cuestión fundamental: ¿la firma de estos tratados socava el multilateralismo? Teóricamente hay argumentos a favor y en contra. Empíricamente no se ha concluido que se haya producido un debilitamiento de los lentos avances de multilateralismo. Es más, el avance del bilateralismo permite construir una red de relaciones comerciales amplia que no se habría logrado con marcos de negociación más amplios. Esta cuestión ha ocultado otros aspectos del regionalismo que han recibido muy poca atención y que son claves para entender motivaciones y efectos de los mismos, en concreto la reflexión geoestratégica. Como mostramos, los países líderes entienden que los acuerdos comerciales pueden trasladar/imponer normas de comportamiento a otros países sobre ANC; probablemente, aunque sea un método parcial e imperfecto, es una de las pocas vías existentes para conseguir tal fin.

Referencias

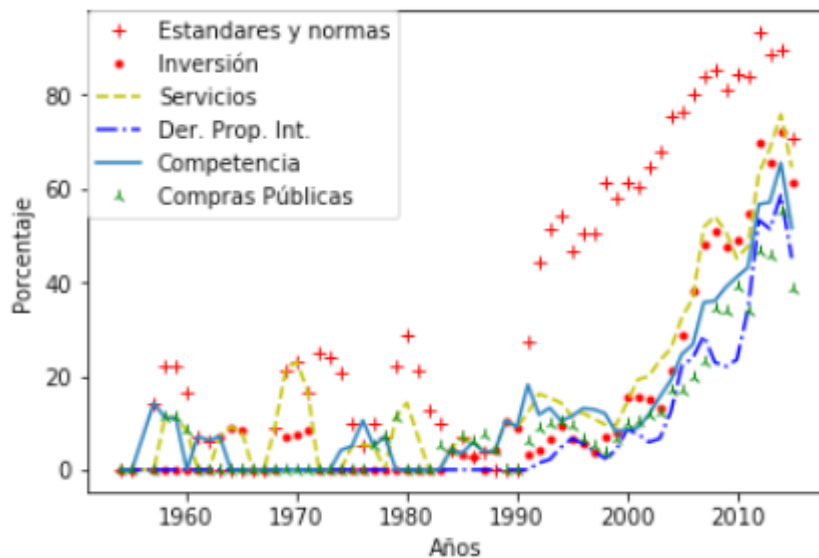
- Aaronson, S. A., & Zimmerman, J. M. (2008). *Trade Imbalance: The Struggle to Weigh Human Rights Concerns in Trade Policymaking*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Aggarwal, V. K., & Govella, K. (2013). *Linking Trade and Security: Evolving Institutions and Strategies in Asia, Europe, and the United States. The Political Economy of the Asia Pacific*. New York: Springer.
- Ahnlid, A. (2013). *The trade do-gooder? Linkages in EU free trade agreement negotiations. Linking trade and security, The Political Economy of the Asia Pacific*. New York: Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4614-4765-8_10
- Baccini, L., Dür, A., & HafTEL, Y. Z. (2015). Imitation and innovation in international Governance: the diffusion of trade agreement design. In *Trade Cooperation* (pp. 167-194). Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316018453.010>
- Baier, S. L., & Bergstrand, J. H. (2004). Economic determinants of free trade agreements. *Journal of International Economics*, 64(1), 29-63. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(03\)00079-5](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(03)00079-5)
- Bhagwati, J., y Hudec, R. (1996). *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade*. Vol. I Economic Analysis, Vol. II Legal Analysis. Cambridge: MIT Press.

- Chen, M., & Joshi, S. (2010). Third-country effects on the formation of Free Trade Agreements. *Journal of International Economics*, 82(2), 238-248. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2010.06.003>
- Comisión Europea. (2015). *Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy*. European Commission.
- DESTA. (2017). Base de datos: <https://www.designoftradeagreements.org/downloads/>
- Dür, A., Baccini, L., & Elsig, M. (2014). The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Database. *Review of International Organizations*, 9(3), 353-375. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11558-013-9179-8>
- Gowa, J., & Mansfield, E. (1993). Power Politics and International Trade. *The American Political Science Review*, 87(2), 408-420. DOI: <https://doi.org/10.2307/2939050>
- Hafner-Burton, E. M. (2005). Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression. *International Organization*, 59(3), 593-629. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818305050216>
- Hafner-Burton, E. M. (2009). *Forced to be Good: Why Trade Agreements Boost Human Rights*. Ithaca: Cornell University Press.
- Horn, H., Maggi, G., & Staiger, R. (2010). Trade agreements as endogenously incomplete contracts. *American Economic Review*, 100(1), 394-419. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.100.1.394>
- Koremenos, B., Lipson, C., & Snidal, D. (2001). The rational design of international institutions. *International organization*, 55(4), 761-799. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081801317193592>
- Krugman, P. (1997). What should trade negotiators negotiate about? *Journal of Economic Literature*, 35(1), 113-120.
- Lake, J., & Yildiz, H. M. (2016). On the different geographic characteristics of Free Trade Agreements and Customs Unions. *Journal of International Economics*, 103(C), 213-233. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2016.09.003>
- Lavenex, S., & Schimmelfennig, F. (2009). EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics. *Journal of European Public Policy*, 16(6), 791-812. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760903087696>
- Lechner, L. (2016). The domestic battle over the design of non-trade issues in preferential trade agreements. *Review of International Political Economy*, 23(5), 840-871. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1231130>
- Lemus, D., & Valderrey, F. (2017). La Nueva Ruta de la Seda y la diplomacia internacional de negocios. *Comillas Journal of International Relations*, (10), 47-64. DOI: <https://doi.org/10.14422/cir.i10.y2017.004>
- Mansfield, E. D., & Pevehouse, J. C. (2000). Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflict. *International Organization*, 54(04), 775-808. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081800551361>
- Milewicz, K., Hollway, J., Peacock, C., & Snidal, D. (2016). Beyond trade: The expanding scope of the non-trade agenda in trade agreements. *Journal of Conflict Resolution*. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022002716662687>

- Postnikov, E. (2014). The design of social standards in EU and US preferential trade agreements. In *Handbook of the International Political Economy of Trade, Handbooks of Research on International Political Economy series* (pp. 531-549). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781781954997.00032>
- PWC. (2016). *Los Tratados de Libre Comercio en la economía mundial. Consenso Económico Segundo Trimestre de 2016*. <http://www.pwc.es/es/publicaciones/economia/assets/consenso-economico-segundo-trimestre-2016.pdf>
- Vogel, D. (2013). Global trade linkages: national security and human security. In *Linking Trade and Security, The Political Economy of the Asia Pacific* (pp. 23-48). New York: Springer. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4614-4765-8_2

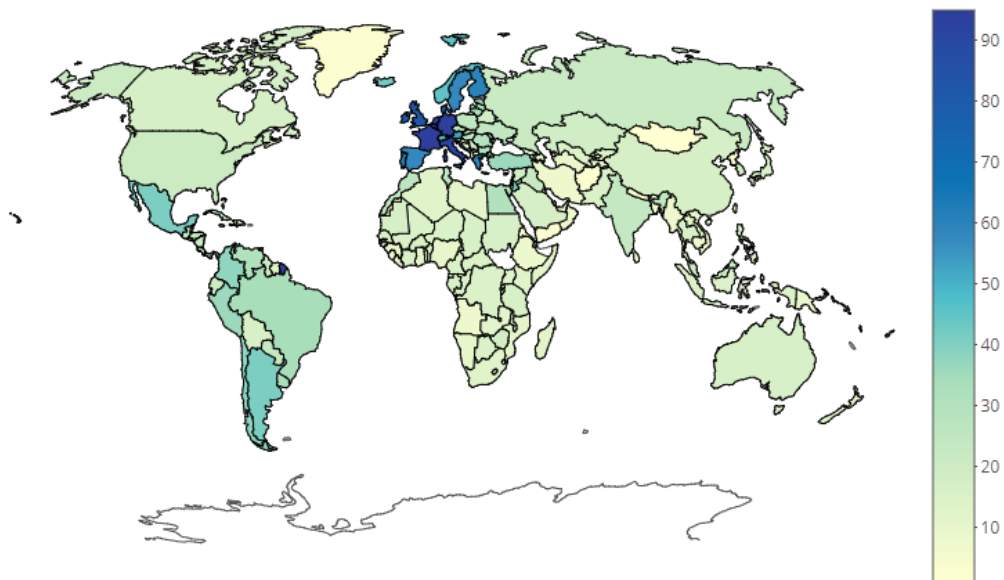
Anexo gráfico

Gráfico 6. Temas comerciales abordados en los distintos tratados (% mm 3 años)



Fuente: Elaboración propia a partir de DESTA Database

Ilustración 3. Número de tratados comerciales firmados



Fuente: Elaboración propia a partir de DESTA



VINCULACIÓN ENTRE LA POLÍTICA CLIMÁTICA DOMÉSTICA EN PAÍSES EMERGENTES Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO: PROPUESTA DE UN MARCO ANALÍTICO

Links between Domestic Climate Policy in Emerging Countries and International Climate Change Politics: A Proposal for an Analytical Framework

Christopher Kurt Kiessling

CONICET-Universidad Católica de Córdoba

E-mail: ckiessling@conicet.gov.ar



Autor

En este artículo se proponen formular las bases ontológicas, epistemológicas y teóricas para la constitución de un marco analítico vinculando la política internacional del cambio climático con la política climática doméstica y exterior de los países emergentes. Este marco parte desde una triangulación teórica entre una perspectiva ontológica de las relaciones internacionales basada en el liberalismo, una posición epistemológica interpretativista y teorías constructivistas sobre inter-nalización de normas, localización y congruencia normativa y el concepto de gobernanza global.

Para alcanzar este objetivo, se parte del supuesto de que la política climática de los países emergentes está fuertemente condicionada por el grado de imbricación entre la política internacional del cambio climático y la política doméstica y exterior de los Estados.



Resumen

Cambio climático; política climática; países emergentes; liberalismo; constructivismo.
Climate change; climate policy; emerging countries; liberalism; constructivism.



Key words

Recibido: 07-02-2019. Aceptado: 15-06-2019.



Fechas

In this article, it is proposed to formulate the ontological, epistemological and theoretical bases for the constitution of an analytical framework based on the links between the international politics of climate change and the domestic and foreign climate policy of emerging countries. This framework starts from a theoretical triangulation between an ontological perspective of International Relations based on liberalism, an interpretivist epistemological standpoint and constructivist theories on internalization of norms, localization and normative congruence and the concept of global governance.

To achieve this objective, it is assumed that the climate policy of emerging countries is strongly conditioned by the degree of overlap between international climate change politics and domestic and foreign climate policy.



1. Introducción

La política internacional del cambio climático ha experimentado grandes transformaciones durante la última década. A partir de la entrada en vigor del Protocolo de Kioto en el 2005; y especialmente a partir de la Hoja de Ruta de Bali de 2007, las negociaciones internacionales han visto la emergencia de un enfoque *bottom-up* basado en compromisos voluntarios de las partes, instrumentados en Contribuciones Previstas y Nacionalmente Determinadas (INDCs por sus siglas en inglés). Todas las partes que han firmado el Acuerdo de París han elevado a la Secretaría de la Convención Marco metas voluntarias de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), lo cual en la práctica flexibilizó una interpretación estricta del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas que había trabado las negociaciones internacionales por varios años (Bueno Rubial, 2016).

Por otro lado, y en simultáneo al régimen de cambio climático formal impulsado por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), existen un conjunto de iniciativas formuladas por actores estatales subnacionales, actores privados, redes transnacionales, organizaciones no gubernamentales globales, entre otros, que ha sido denominada por diversos autores como “complejo de régimen” (Keohane & Victor, 2010), “gobernanza global multi-estrato” (Viola, Franchini, & Lemos Ribeiro, 2012), “gobernanza del sistema terrestre” (Biermann et al., 2009), entre otros.

Así, la política climática de los países emergentes está fuertemente condicionada por el grado de imbricación entre la política internacional del cambio climático y la política doméstica y exterior de los Estados. En otras palabras, se sugiere un condicionamiento mutuo entre la política doméstica y la política internacional para comprender las decisiones de política climática de los Estados. El desafío que emerge es construir un marco analítico que sea capaz de captar la complejidad de la imbricación entre la política doméstica, la política exterior y la gobernanza global del clima.

En el presente trabajo se propone la construcción de un marco de análisis¹ para estudiar la vinculación entre la política internacional del cambio climático con la política climática a nivel

1 Cabe indicar que los conceptos de “marco analítico” o “marco de análisis” son utilizados en este artículo siguiendo los lineamientos de obras como la de Stanley (2012). Dicho autor, y la tradición americana en la cual se fundamenta, distingue entre los marcos analíticos y las teorías en el sentido de que los primeros establecen un prisma bajo el cual pueden ser construidas explicaciones sobre el mundo social y político a partir de establecer una serie de supuestos ontológicos y epistemológicos sobre el mundo social; en cambio, las teorías ofrecen explicaciones causales concretas sobre determinados fenómenos sociales y políticos. Se agradece al evaluador anónimo por resaltar esta importante distinción.

nacional en las economías emergentes², tanto en sus dimensiones de política exterior como política doméstica³. Barker (2012) sostiene que los debates técnicos, ambientales y económicos que influyen la política doméstica climática en los países en vías de desarrollo difieren de aquellos debates de países desarrollados. En líneas generales, los países en vías de desarrollo deben afrontar con un presupuesto limitado, políticas de mitigación y de adaptación en simultáneo, lo que en muchas oportunidades genera un *trade-off* entre las mismas (Barker, 2012). La implementación de políticas de adaptación y mitigación deben abordar desafíos referidos al financiamiento de las mismas (financiamiento doméstico vs. financiamiento de fuentes internacionales), la sanción de legislación para apoyar la transferencia de tecnología, la elección de una matriz energética compatible con las necesidades de desarrollo y con la mitigación al cambio climático, entre otros temas (Barker, 2012).

Por otro lado, en la literatura de relaciones internacionales se ha trazado una distinción entre los agentes “generadores de normas” o “aceptadores de normas” (*Rule-makers vs. Rule-takers*) (Xiaoyu, 2012 p. ej.). Los primeros, son los actores que poseen el poder de generar las normas internacionales que otros Estados luego aceptarán o contestarán. En el caso de la gobernanza ambiental en general, y del cambio climático en particular, Costa (2004), Yamin & Depledge (2004), Viola, Franchini, & Lemos Ribeiro (2012), entre otros, han argumentado que los países emergentes del Sur Global (principalmente China, India y Brasil) han cumplido a partir de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, un rol de generadores de normas tales como el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Sin embargo, simultáneamente a este principio, con la firma de la CMNUCC, se institucionalizó también el complejo normativo denominado por Bernstein (2001) como ambientalismo liberal, en el cual los países del Sur Global fueron socializados. Este proceso de socialización no fue unidireccional en la medida en la que la localización (Acharya, 2004, 2011, 2012) de estas normas internacionales implicó un proceso de construcción de congruencia normativa entre las normas internacionales y las condiciones domésticas al interior de los países. Estudiar la vinculación entre la gobernanza global del cambio climático y la política climática en las potencias emergentes resulta importante entonces debido a que son Estados que son objeto de flujos de socialización de normas internacionales que no necesariamente son generadas domésticamente, pero que en su internalización, a través de la localización, se producen procesos de contestación que transforman el significado, la interpretación y el sentido de la norma; lo que, a través de la capacidad de agencia de estos actores, termina impactando nuevamente sobre la gobernanza global del cambio climático.

El marco analítico propuesto parte desde una triangulación teórica entre una perspectiva ontológica liberal de las relaciones internacionales, teorías constructivistas que argumentan la mutua constitución entre agentes y estructuras sociales y el concepto de gobernanza global. En la primera parte de este trabajo se exponen algunos antecedentes que estudian la

En la literatura de relaciones internacionales se ha trazado una distinción entre los agentes “generadores de normas” o “aceptadores de normas”

2 Se denomina países emergentes a aquellas economías de países en vías de desarrollo del Sur Global que se espera que en un futuro próximo compartan características comunes con las estructuras económicas de países considerados actualmente como desarrollados, dicha clasificación incluye generalmente a países de industrialización reciente, tanto grandes como medianos, tales como China, India, Brasil, Sudáfrica, Argentina, Turquía, Indonesia, entre otros. Para los propósitos de este artículo, términos como “países emergentes”, “economías emergentes”, “potencias emergentes”, serán utilizados en forma equivalente.

3 Este artículo se reconoce deudor de la tradición liberal de las relaciones internacionales que afirma que en sociedades democráticas no existe una separación tajante entre política exterior y política doméstica, sino que comprende la política exterior como resultado de la efectiva aplicación de las reglas del juego democrático en sistemas representativos de gobierno. Véase por ejemplo Doyle (1983, 1997, 2008).

política climática de países en vías en desarrollo y los textos que debaten sobre el impacto de la política doméstica sobre la gobernanza global del cambio climático a partir de una clasificación de estas obras en tres enfoques diferenciados; en la segunda sección se exponen las teorías de las relaciones internacionales que problematizan la tensión entre lo doméstico y lo internacional, en la tercera sección se propone una integración de las dos primeras secciones para luego en la cuarta y última sección desarrollar un argumento teórico que permite responder al objetivo de este artículo.

2. Antecedentes

Para los propósitos de este artículo, se han organizado las contribuciones que desde diferentes lentes teórico-metodológicas estudian la política climática de países emergentes con lo que cabe destacar la existencia de por lo menos tres enfoques: materialista-estructuralista (o de economía política), burocrático-gubernamental e ideacional-discursivo.

2.1. Enfoque materialista-estructuralista

Son numerosas las obras y autores que sitúan explícitamente la discusión sobre política climática dentro de los confines de la economía política. Esta visión focaliza su atención en como la estructura de emisiones de un país y sus transformaciones definen la posición política de un país en materia climática. En este sentido, esta mirada es muy importante en la bibliografía consultada, ha sido la base de los primeros estudios sobre política climática y aún continúa teniendo una manifiesta importancia en los trabajos sobre política climática. Esta posición asegura que los intereses de los países derivan de fuentes materiales, específicamente de la distribución de emisiones de GEI existente, y que esta distribución deriva de la estructura productiva. Aquí, los actores del sector privado (empresas) resultan claves porque sus decisiones, y su modo de relacionamiento e imbrincación con la economía global, condicionan los posibles cambios de la política del cambio climático en el país.

Como ejemplos de esta perspectiva, se puede ubicar el libro editado por Bailey & Compston (2012), que concentra su atención en la política del cambio climático en economías emergentes desde una mirada de economía política. Otro argumento que se ha presentado desde esta posición ha vinculado la interrelación entre la crisis económica y la crisis climática sobre la política climática, y los impactos de las transformaciones de la gobernanza internacional del clima sobre los intereses de actores domésticos (Viola, 2010; Viola, Franchini, & Lemos Ribeiro, 2012)

En general, esta mirada ha ignorado los procesos de construcción social de la política climática, así como las identidades, los intereses y la agencia de los actores sociales involucrados en las arenas de gobernanza del cambio climático. Esta posición suele privilegiar el impacto de la estructura sobre la agencia, especialmente en su dimensión material, lo que tiende a invisibilizar la agencia social de actores no necesariamente guiados por consideraciones materiales, tales como organizaciones no gubernamentales, activistas, entre otros. Asimismo, resulta difícil desde esta perspectiva comprender los procesos de cambio que no tengan origen en transformaciones de la estructura productiva, tanto a nivel doméstico como a nivel global.

Esta posición suele privilegiar el impacto de la estructura sobre la agencia, especialmente en su dimensión material

2.2. Perspectiva burocrática-gubernamental

Esta perspectiva centra su atención en los factores burocráticos que explican la política exterior de un país, y en el rol de determinados funcionarios en la política doméstica y exterior climática por parte de los Estados, así como la importancia de las reglas del juego en el diseño, implementación y ejecución de la política. Entiende que las decisiones del Gobierno, y las disputas intergubernamentales (al interior del mismo Gobierno o entre diferentes niveles de Gobierno) son la principal fuente de explicación de la evolución de la política del cambio climático de los países en vías de desarrollo. Asociada a este enfoque, puede situarse la literatura que entiende a la política climática como resultado de un “juego de dos niveles” entre las negociaciones internacionales y los debates domésticos.

Algunos ejemplos destacados en esta perspectiva son las obras de Aguilar y Bouzas (2010) y Lessels (2013), entre otras. Asimismo, varios autores han identificado que las negociaciones internacionales sobre cambio climático siguen una lógica del juego de dos niveles (Putnam, 1988; Coghlan, 2007; Lisowski, 2002; Christoff, 2005; Litfin, 2000; Brewster, 2010). Brewster (2010) incorpora una especificación adicional sugiriendo que la legislación nacional en materia de cambio climático tiene especial influencia sobre las posibilidades de alcanzar un acuerdo internacional vinculante en la materia. Esta influencia no se manifiesta de manera directa y lineal, sino que dependiendo el contenido específico de la ley sancionada puede favorecer o dificultar la firma de un tratado internacional (Brewster, 2010).

Así, las contribuciones de esta perspectiva que analizan la política climática en términos de una arena de gobernanza doméstica han sido muy importantes para contribuir a desmontar la imagen de los Estados nacionales como actores unitarios. El problema de esta mirada es que suele ignorar la dimensión internacional de los procesos domésticos. Sin embargo, cuando los trabajos de este enfoque incorporan la dimensión internacional, especialmente a través de análisis basados en el argumento del “juego de dos niveles”, suelen perder de vista la complejidad de los procesos políticos domésticos, al concebir las preferencias de los actores como dadas, y no como producto de la propia interacción social entre las dimensiones doméstica e internacional.

2.3. Enfoque ideacional-discursivo

El enfoque ideacional-discursivo parte de la idea de la construcción social de la realidad para investigar la política climática desde epistemologías y metodologías cualitativas. Esta perspectiva plantea que los intereses no tienen una base únicamente material sino social, y que los discursos sociales afectan las identidades, los intereses y las ideas de los actores, lo que tiene efectos constitutivos sobre su comportamiento.

Entre algunas obras que pueden ser referidas desde este programa de investigación merecen ser mencionados los trabajos de Fuhr y Lederer (2009), Death (2011), Never (2012), Hochstetler & Milkoreit (2014), entre otros.

En síntesis, pueden ser trazados paralelismos entre este enfoque y una perspectiva constructivista de las relaciones internacionales que centra su atención en los factores ideacionales y discursivos que enmarcan la propia definición de la política climática. Dicha perspectiva se ha ido consolidando como una agenda de investigación sobre la cual la propuesta de este artículo se basa y al mismo tiempo pretende realizar una contribución.

Asociada a este enfoque puede situarse la literatura que entiende a la política climática como resultado de un “juego de dos niveles” entre las negociaciones internacionales y los debates domésticos

3. Enfoques teóricos de las relaciones internacionales

Como se ha mencionado en la sección anterior, la tensión básica que atraviesa el problema de investigación expuesto es el vínculo entre la política doméstica y la política internacional. En este sentido, desde las relaciones internacionales cuatro posiciones merecen ser destacadas, el realismo neoclásico, los enfoques liberales, el enfoque neogramsciano y la perspectiva constructivista.

El realismo neoclásico integra los aportes del realismo estructural y su énfasis en el rol que desempeña la anarquía para constreñir el comportamiento de los Estados con el estudio de los factores domésticos (percepciones de los actores domésticos, ideas, regímenes políticos, entre otros) que alteran la linealidad de la lógica estructural (Wohlforth, 2008; Rose, 1998; Schweller, 1996).

Por otro lado, una posición liberal abre la posibilidad de agencia de actores no estatales analizando como individuos y las ideas e ideales que persiguen, tales como derechos humanos, libertad, democracia, etc., fuerzas sociales como los mercados e instituciones políticas, tales como la democracia y la representación tienen efectos sobre la política exterior (Doyle, 1983, 1997, 2008; Held, 1997). El vínculo entre lo doméstico y lo internacional se construye en el liberalismo planteando la expansión de la esfera doméstica a lo internacional a través del rol de actores no estatales. Esta ontología es una alternativa poderosa a la noción realista centrada en el Estado, el conflicto y el poder.

El enfoque neogramsciano en relaciones internacionales sostiene que el orden internacional descansa en la hegemonía ideacional de una clase dominante, vinculada con los intereses de los Estados dominantes en ese orden internacional (Cox, 1981; Gill, 2008). Para Cox (1981), el vínculo entre la política internacional y la política doméstica es cristalizado en el concepto de estructura histórica, conformada por una síntesis dialéctica entre las capacidades materiales, las ideas y las instituciones relativas al sostenimiento de los valores de esa estructura. Para el estudio de la temática ambiental, los enfoques neogramscianos han propuesto evaluaciones críticas de las prácticas predominantes desplazando el enfoque de la cooperación multilateral a las condiciones estructurales subyacentes que dan lugar a la degradación ambiental. Sin embargo, siguiendo a Bernstein (2001), los enfoques neogramscianos son más débiles para explicar los procesos a través de los cuales se modelan las respuestas a los problemas ambientales o por qué el medio ambiente se ha convertido en un tema central en la política internacional, ya que estas preocupaciones no provenían originariamente de los intereses del capital (Bernstein, 2001).

Para los propósitos de este artículo, merece especial atención la perspectiva constructivista, que centra su atención en dos factores: el mundo está socialmente construido y existe una mutua constitución entre agentes y estructuras sociales (Wendt, 1999; Adler, 1997; Onuf, 1989). Desde el constructivismo se argumenta que tanto el sostenimiento de las estructuras como los procesos de cambio están basados en la agencia de los actores sociales. La agencia, asimismo, está influenciada por el contexto social, espacial e histórico en el que se desenvuelve la acción social (Klotz & Lynch, 2007).

De todas maneras, el constructivismo no es uniforme y existen varias posiciones a su interior. Una clásica distinción es entre el constructivismo sistémico (representado por Wendt), el constructivismo a nivel de las unidades (con autores como Katzenstein) y el constructivismo holístico (simbolizado por Ruggie o Kratochwil) (Reus-Smith, 2005). Otra distinción significativa tiene lugar entre el constructivismo convencional, asociado con una epistemología de

Los enfoques neogramscianos han propuesto evaluaciones críticas de las prácticas predominantes desplazando el enfoque de la cooperación multilateral

corte positivista y un constructivismo crítico, identificado con epistemologías postpositivistas (Reus-Smith, 2005). La posición convencional ha sido coligada a vertientes norteamericanas que enfatizan los efectos de normas sobre identidades e intereses; en cambio la versión crítica estaría más próxima a una vertiente europea que ubica el énfasis en el rol performativo del lenguaje y en la construcción social de la realidad (Checkel, 2008). Para los propósitos de este *paper*, la primera distinción es más importante que la segunda, ya que en esta última no se trata de posiciones necesariamente antagónicas, sino de un continuo con matices intermedios (Klotz & Lynch, 2007).

Dos conceptos importantes para el constructivismo son identidades e intereses. Las identidades son relaciones sociales que cambian en el tiempo y entre diferentes contextos. En otros términos, estudiar las identidades es explorar el proceso por el cual se conecta el contexto con las acciones tendentes al desarrollo de un sentido de sí mismo, sus significados y sus efectos recursivos (Klotz & Lynch, 2007; Wendt, 1999). La identidad suele estar basada en una división entre un “nosotros” y un “ellos”. En algunas oportunidades, los individuos pueden escoger definiciones identitarias para sí mismos (o para los grupos sociales que representan), pero en otras circunstancias, dicha definición resulta impuesta por otros. A partir de esta conceptualización, se puede vincular la idea de agencia con la definición de identidad, en la medida que la agencia se manifiesta en la habilidad de un grupo social para proyectar identidades a otros (Klotz & Lynch, 2007). Igualmente, para el constructivismo, los intereses de los actores sociales no derivan en forma automática de bases materiales, sino que se constituyen intersubjetivamente, condicionados por las identidades de los actores sociales (Klotz & Lynch, 2007).

Un debate que se ha desarrollado al interior del constructivismo es sobre su carácter como teoría, metodología, epistemología o todas a la vez (Guzzini & Leander, 2006). Si el constructivismo es entendido como un abordaje epistemológico-teórico que busca cuestionar las bases racionalistas del *mainstream* de las relaciones internacionales en sus versiones neorrealista y neoinstitucionalista liberal, es posible complementar un abordaje epistemológico constructivista con una ontología realista (Buzan, Wæver, & de Wilde, 1997 p. ej.) o con una ontología liberal como se sugiere en la sección siguiente. Esta agenda aporta las bases para la propuesta del marco analítico indicado en este artículo para el estudio de la política climática.

4. Marco analítico

Para la constitución de un marco analítico, resulta necesario establecer un esquema multinivel con referencias ontológicas, epistemológicas, teóricas y metodológicas. El marco de análisis considerado resulta de una triangulación entre supuestos ontológicos y epistemológicos, discursos, argumentos, conceptos y categorías provenientes de cuerpos teóricos diferentes, pero complementarios a la luz del objeto de análisis (Forni, 2010b).

La propuesta de trabajo supone un marco ontológico liberal que reconoce la importancia de actores sociales más allá de los Estados en la constitución de la política mundial. La imagen clásica del mundo tal como es definido por el liberalismo es un escenario pluralista en el que múltiples tipos de actores estatales y no estatales configuran e influyen determinados resultados concretos en una esfera global, más que meramente internacional (Viotti & Kauppi, 2012). Este marco ontológico permite considerar el rol de actores sociales en la política adoptada por los Estados y no clausura, ni separa de forma tajante la esfera doméstica de la esfera internacional. En cambio, expresa la expansión de la primera a la segunda; y las modalidades bajo las cuales

La propuesta de trabajo supone un marco ontológico liberal que reconoce la importancia de actores sociales más allá de los Estados en la constitución de la política mundial

actores internacionales, estatales y no estatales, pueden influenciar las decisiones de política exterior e imbrincarse con temáticas debatidas a nivel de política doméstica de los Estados. Esta ontología trae a colación la consideración del tema de los “niveles de análisis” largamente debatido en la disciplina de las relaciones internacionales. Tal como Onuf (1995) señala en un artículo clásico sobre la cuestión, la idea de niveles de análisis suele ser utilizada metafóricamente por diversos autores, para distinguir entre procesos políticos que ocurren simultáneamente, pero tendrían, en principio, lógicas diferentes. Sin embargo, el problema es relativamente más complejo y se encuentra emparentado con los debates sociológicos de “agente-estructura” (Onuf, 1995). La construcción de niveles de análisis implica consideraciones metodológicas sobre la ontología, existiendo dos alternativas principales: una primera manera de abordar el problema, positivista, estipula un conjunto de atributos con el propósito de definir *a priori* la membresía de un actor o un proceso político en cada nivel de análisis previamente identificado. Una segunda alternativa, constructivista, sostenida por el propio Onuf y más relevante para los propósitos de esta tesis, implica comenzar con relaciones en lugar de atributos causales. La “frontera” metodológica entre los niveles (doméstico e internacional) es difusa, ya que las relaciones recíprocas predominan sobre las causales, y solamente existen en la medida que haya reglas y normas que las definan como tales (Onuf, 1995).

En términos epistemológicos, se parte de un enfoque interpretativo de la realidad social (Jackson, 2011). Un enfoque interpretativo reconoce la intersubjetividad como dimensión constitutiva del mundo social. Los actores del mundo social son reflexivos en relación con su capacidad de agencia, capaces de participar en procesos comunicativos y deliberativos con otros actores que pueden modificar tanto sus identidades como sus intereses. En este contexto, el lenguaje cumple un rol performativo de la realidad, mediando todos los procesos sociales. Los enfoques ontológico y epistemológico considerados no se contradicen entre sí, ya que el constructivismo como teoría y epistemología posee la suficiente flexibilidad para unirse con posiciones ontológicas basadas en teorías clásicas de las relaciones internacionales tales como el liberalismo, lo que produce síntesis apropiadas para el análisis de objetos de estudio complejos. En términos del objetivo de investigación, esta matriz liberal-constructivista le otorga sentido al concentrar la atención en la tensión constitutiva de la problematización: la relación entre lo doméstico y lo internacional.

En el plano doméstico, y siguiendo a Harrison & McIntosh Sundstrom (2007), existen tres factores que actúan como determinantes domésticos de la política ambiental: los incentivos electorales, las ideas de los *policy makers* y las instituciones. En este sentido, para el análisis de la política doméstica se parte de presupuestos neopluralistas compatibles con la mirada adoptada (Lindblom, 1977). Para conectar el marco de gobernanza global del cambio climático con los procesos domésticos de política climática se recurre al concepto de internalización de normas. En el proceso de internalización se conecta lo internacional (ideas) con lo doméstico (identidades). Un argumento central de este marco analítico es que las identidades de los actores sociales (estatales o no estatales) posibilitan la aceptación o el rechazo de nuevas ideas (Sjöstedt, 2013). El encuadre del asunto y cómo el problema es construido en vinculación con el contexto afecta porque algunas ideas se difunden o no en contextos domésticos particulares (Sjöstedt, 2013).

A partir de que se señalen las bases ontológicas y epistemológicas del marco analítico, en la siguiente sección se explora el principal argumento teórico que deriva de este marco analítico, internalización de normas de gobernanza global.

Para conectar el marco de gobernanza global del cambio climático con los procesos domésticos de política climática, se recurre al concepto de internalización de normas

5. Argumentos teóricos: internalización de normas

Kratochwil define a las normas como actos de habla a través de los cuáles se establece la comunicación (Koslowski & Kratochwil, 1994). De todas maneras, definiciones más operativas suelen ser referidas por la literatura, tales como estándares de comportamiento apropiado para actores con una identidad dada (Katzenstein, 1996) prescripciones para la acción en situaciones de elección (Cortell & Davis, 2000) o en forma más específica; ideas de diversos grados de abstracción y especificación en relación con valores fundamentales, principios organizativos o procedimientos estandarizados que han ganado apoyo de Estados y actores globales y tienen un lugar destacado en múltiples foros incluyendo políticas de Estado, leyes, tratados o acuerdos internacionales (Krook & True, 2010).

En general se ha reconocido la existencia de diversos tipos de normas; siendo una de las distinciones más habituales la que diferencia entre normas regulativas y constitutivas⁴ (Finnemore & Sikkink, 1998; Koslowski & Kratochwil, 1994; Wendt, 1999). Las normas regulativas ordenan y restringen comportamientos, en cambio, las normas constitutivas crean nuevos actores, intereses o categorías de acción. Wendt (1999) ilustra esta distinción con la metáfora de que las normas regulativas son las reglas del juego, en cambio, las reglas constitutivas permiten que el juego exista como tal. Esta caracterización resulta relevante debido a que las normas involucran estándares basados en la “lógica de lo apropiado” y su emergencia y consolidación puede comprenderse solamente en función de una ruptura en los códigos sociales de lo “apropiado” en un momento dado y que estas nuevas normas vienen a cuestionar y a proponer modificar (Finnemore & Sikkink, 1998). En otras palabras, las normas internacionales constituyen identidades y significados a partir de definir contextualmente un comportamiento como apropiado; es decir, definen, regulan y legitiman el comportamiento de los actores estatales y no estatales.

Existen dos grandes abordajes metafóricos que informan a los estudios de internalización de normas: racionalismo y constructivismo (Cortell & Davis, 2000; Checkel, 1997; Boekle, Rittberger, & Wagner, 1999; p. ej.). Desde el racionalismo se argumenta que las normas internacionales, al proveer soluciones a problemas de coordinación y reducir costos de transacción, modifican los incentivos de los actores, lo que en este contexto implica que la adherencia a normas internacionales va a depender de un cálculo coste-beneficio, y de las posibilidades que las normas brinden para maximizar las ganancias de dichos actores. Por otra parte, en un sentido constructivista, se afirma que las normas internacionales proveen un lenguaje y una gramática de la política internacional, constituyendo a los propios actores sociales a través de moldear sus identidades e intereses, lo que hace más complejo el abordaje simple propuesto por el racionalismo.

En los inicios de la literatura sobre normas, el foco estaba puesto a nivel de la estructura del sistema internacional y en los procesos de socialización de los Estados en instituciones internacionales, observando cómo las normas afectaban al comportamiento de los Estados y brindaban oportunidades para la cooperación internacional. Con el avance del tiempo, fue consolidándose un cuerpo bibliográfico que comienza a atender, no solamente al nivel internacional, sino a nivel doméstico en el cual se produce la internalización de las normas (Checkel, 1999).

Las normas internacionales ejercen importantes efectos en los procesos políticos domésticos. La prominencia de una norma internacional en un contexto doméstico a través de su internali-

Existen dos grandes abordajes metafóricos que informan a los estudios de internalización de normas: racionalismo y constructivismo

4 Finnemore y Sikkink (1998) identifican que en la literatura existen referencias a normas evaluativas o prescriptivas, aunque este tipo de normas no han merecido tanto análisis como los otros tipos de normas referidos.

zación requiere que la misma norma sea aceptada como guía de conducta aportando una base para la crítica de otras alternativas de acción. Esto a su vez requiere que los actores sociales deban explícitamente recurrir a justificaciones cuando la propia norma no es respetada en favor de otros principios alternativos de acción (Cortell & Davis, 2000). Una gran parte de la literatura sobre normas internacionales que considera los impactos de dichas normas sobre el nivel doméstico, trabaja con la idea de “ciclo de vida de las normas” informada por el constructivismo (Finnemore & Sikkink, 1998). En dicho ciclo de vida se argumenta que las normas evolucionan siguiendo un determinado patrón y que diferentes lógicas predominan según la etapa del ciclo en la cual una norma se encuentra (Finnemore & Sikkink, 1998). Las estructuras domésticas importan en este ciclo, debido a que condicionan el acceso a las arenas donde se debate el diseño y la implementación de políticas públicas, así como privilegian determinados actores en estos debates de política (Cortell & Davis, 2000).

Un modelo sencillo de ciclo de vida de normas internacionales es presentado por las autoras arriba citadas. En este modelo se distinguen entre tres etapas, la emergencia de una norma internacional, su difusión “en cascada” y la internalización por parte de los Estados. Entre la etapa 1 y 2 existe un punto de inflexión que, una vez atravesado, permite la difusión de dicha norma en un periodo relativamente breve de tiempo (Finnemore & Sikkink, 1998). Cada una de las etapas identificadas involucra diferentes lógicas: diferentes actores protagonizando cada etapa, diferentes motivos que impulsan la acción, y diferentes mecanismos dominantes. En la siguiente tabla se resumen estos argumentos:

Tabla n.º1

	Etapa 1 Emergencia	Etapa 2 Difusión en cascada	Etapa 3 Internalización
Actores	Emprendedores morales con el apoyo de plataformas organizacionales	Estados, organizaciones internacionales, redes	Ley, profesionales, burocracia
Motivos	Altruismo, empatía, compromiso ideológico	Legitimación, reputación, estima	Conformidad
Mecanismos dominantes	Persuasión	Socialización, institucionalización, demostración	Hábito, institucionalización

Fuente: adaptada de Finnemore & Sikkink, 1998

A un nivel sistémico, Bernstein (2001) ha argumentado que la institucionalización de nuevas normas internacionales o de complejos de normas (*norm complex*) que emergen depende de cómo dichas normas interactúan con el entorno socioestructural de las normas institucionalizadas que se encuentran. El argumento principal es que las nuevas normas que logran consolidarse e institucionalizarse son aquellas que mejor encajan (*social fitness*) con la estructura social ideacional existente (Bernstein, 2001).

Además del modelo presentado por Finnemore & Sikkink existen por lo menos cuatro modelos de ciclo de vida de normas internacionales: el modelo de la política mundial (*world polity model*), el modelo de la cascada (*norm cascade*), el modelo de los efectos bumerán (*boomerang effects*) y el modelo del patrón de espiral (*spiral pattern*) (Krook & True, 2010).

El primero sostiene que los Estados-nación son agentes en construcción que se encuentran embebidos en una sociedad mundial que promueve los procesos culturales de la modernización, el aprendizaje, la imitación y el isomorfismo institucional. Según esta idea, las normas internacionales son modelos universalistas del mundo creados de forma exógena que los Estados aprenden como un medio para aumentar o mejorar su reputación y su identidad internacional como Estados “modernos” o “liberales” o “civilizados” (Krook & True, 2010).

Un segundo modelo, semejante al presentado anteriormente por Finnemore & Sikkink, se centra en la metáfora de la cascada para describir como las normas internacionales evolucionan en un ciclo de vida desde su emergencia hasta ganar la aceptación de una masa crítica de Estados, para difundirse a continuación a través de la comunidad internacional, provocando mayores niveles de convergencia en torno a un conjunto común de principios. Una vez que la conformidad es generalizada, el ciclo de vida de la norma entra en un periodo de internalización, durante el cual la norma se convertirá en una idea que se da por sentado en la política nacional e internacional. Dicha perspectiva suele reconocer gran importancia a los emprendedores morales como agentes que activamente a través de su acionar construyen nuevas normas internacionales (Krook & True, 2010).

El tercer modelo busca entender cómo se produce la difusión de normas incluso cuando los Estados tratan de ignorar estas tendencias. Este modelo propone que en los casos en que los actores estatales no responden a las demandas de la sociedad civil, los actores domésticos son actualmente cada vez más capaces de conectarse a aliados transnacionales, y utilizar el poder de las ideas y las normas para presionar a sus propios Estados o canalizar sus demandas en organizaciones internacionales para presionar a otros Estados desde el exterior. Este modelo supone que activistas locales pueden tener el poder para instigar cambios dramáticos en el alcance y el reconocimiento de las normas internacionales. Este modelo resalta también el papel de las redes transnacionales como emprendedores morales (Krook & True, 2010).

El último modelo, basándose en el enfoque anterior, analiza el impacto doméstico de las normas internacionales en relación con una espiral de influencia transnacional. A través de un análisis de tipo inductivo, dicho modelo tiene como objetivo identificar las condiciones en que se internalizan y son aplicadas a nivel nacional las normas internacionales. Dicho modelo reconoce cinco etapas: la represión interna, la negación por parte del Estado de la norma, el otorgamiento de concesiones tácticas, la adopción de la norma con estatus prescriptivo y el comportamiento basado en la norma. La evolución a través de estas etapas puede frenarse o invertirse en cualquier momento, por lo que el modelo en espiral no asumiría, *a priori*, progreso evolutivo hacia la aplicación de la norma (Krook & True, 2010). Estos dos últimos modelos presentados tienen especial relevancia para los propósitos de esta tesis, en la medida que especifican las condiciones bajo las cuales se pudo haber producido la internalización de normas en Brasil.

Estas tipologías establecen condiciones generales deductivas bajo las que las normas internacionales son internalizadas, sin embargo, fallan en comprender los procesos que median entre la institucionalización de una norma internacional, en derecho internacional por ejemplo, y el proceso por el que dicho principio es internalizado en un país determinado. Asimismo, estos modelos han recibido otra crítica muy fuerte; una vez que se crea una norma, ya no es vulnerable a la contestación: con el tiempo, simplemente se convierte en parte de la cultura política más amplia. Para evitar esta objetivación, se debe incorporar la dimensión discursiva que permite caracterizar las normas como procesos (Krook & True, 2010). Con un enfoque discursivo,

Estas tipologías fallan en comprender los procesos que median entre la institucionalización de una norma internacional y el proceso por el cuál dicho principio es internalizado en un país determinado

se puede comprender la difusión de las normas porque incluyen diferentes significados, encajan en una variedad de contextos y son sujetas de ser encuadradas de diferentes maneras por diversos actores (Krook & True, 2010).

Dicho proceso de encuadre puede ser definido como la construcción (y reconstrucción) de congruencia normativa (Stevenson, 2013). Desde este concepto, el proceso de difusión de normas no se comprende como una transferencia directa del contenido de la norma internacional a la esfera doméstica, o como un proceso lineal donde las normas se incrustan bajo determinadas condiciones domésticas a medida que avanza el tiempo, sino más bien como un proceso dinámico e impredecible que oscila entre percepciones de congruencia e incongruencia entre las normas globales y las condiciones domésticas (Stevenson, 2013, p. 11). Siguiendo a Stevenson (2013), la construcción de congruencia normativa puede potencialmente adoptar diferentes formas e incorporar un rango de diferentes actores domésticos estatales o no estatales. Dichos actores pueden (conscientemente o inconscientemente) impulsar procesos de cambio basados en su inconformidad con la percepción de incongruencia (o congruencia) en relación con las normas internacionales. Reconocer la dimensión discursiva de las normas, permite cuestionar el supuesto que las normas internacionales mantienen su esencia y significado inalterado durante el proceso de internalización. Justamente, la propia integridad de una norma internacional puede ser cuestionada después de su aceptación retórica (Stevenson, 2013).

Existen varios mecanismos por los cuales se construye (y reconstruye) esta congruencia normativa entre las normas internacionales y las condiciones domésticas; para los propósitos de este trabajo se recuperan los aportes de Acharya (2004) citado en Stevenson (2013) que destaca dos mecanismos en particular: *grafting* y *framing*. *Grafting* es una táctica empleada por emprendedores morales para institucionalizar una nueva norma al asociarla con una norma doméstica preexistente en la misma área temática que establece un mandato similar o comparable a la norma internacional (Acharya, 2004). *Framing* en cambio refiere al proceso activo de construcción de vínculos entre las normas existentes y las normas emergentes. A través del *framing*, los defensores de las normas internacionales en el contexto doméstico destacan determinados problemas mediante el uso de un lenguaje que los nombra, interpreta y dramatiza (Acharya, 2004). En otras palabras, se trata de un proceso tendente a seleccionar algunos aspectos de una realidad percibida y hacerlos más salientes en un discurso, de una manera que promueva una determinada definición de un problema, su interpretación causal, evaluación moral o recomendación para su tratamiento (Stevenson, 2013).

Ambos mecanismos pueden ser incluidos en un concepto más amplio definido por Acharya (2004, 2011, 2012) como localización⁵. Localización es la construcción activa, a través del discurso, *framing*, *grafting*, y selección cultural, de ideas ajenas por actores locales, que resulta en el desarrollo de una significativa congruencia entre las normas internacionales y creencias y prácticas locales (Acharya, 2012). La localización puede comenzar con una reinterpretación y “re-representación” de la norma externa, incluyendo procesos de *framing* y *grafting*, pero tiene el potencial de extenderse en procesos más complejos de reconstitución normativa para permitir la transformación de una norma externa de forma congruente con un orden normativo

Framing en cambio refiere al proceso activo de construcción de vínculos entre las normas existentes y las normas emergentes

5 Complementario al concepto de localización se encuentra el concepto de subsidiariedad que refiere al proceso en el cual actores locales desarrollan nuevas reglas con la intención de regular sus relaciones y legitimar normas globales que se encuentran negadas, violadas, o en riesgo de ser abusadas por poderosos actores domésticos (Acharya, 2012). Si bien ambos procesos refieren a la agencia de actores locales, la localización representa la internalización de normas externas, la subsidiariedad apunta a la exportación de normas creadas localmente (Acharya, 2012).

local preexistente (Acharya, 2004). Se trata así de un proceso en el que el papel de los actores domésticos es más significativo que el de los actores externos. En ese sentido, la localización es el principal dispositivo que permite la construcción y reconstrucción de la congruencia normativa entre normas interacionales y contextos domésticos.

Retomando el enfoque discursivo de las normas internacionales, se reconocen dos fuentes de dinamismo de las normas: interna y externa. El dinamismo interno se observa en su potencial para entablar competencia sobre los diferentes significados que la misma adopción de la norma implica. En otras palabras, los actores domésticos son agentes activos en el proceso de reinterpretación del contenido de la norma en su adopción y no meros receptores pasivos de un sistema internacional que los modifica. El dinamismo externo de una norma está generado por el universo más amplio de normas existentes y los conflictos o alineamientos entre normas, es decir, la competición que se genera alrededor de la adopción de una norma u otra potencial competidora alternativa, en la misma área temática o no (Krook & True, 2010).

En este sentido, el dinamismo interno de una norma se define en la conexión realizada entre la norma internacional y su recepción doméstica, o con la correspondencia entre dicha norma y normas domésticas existentes. Las normas internacionales siempre ejercen su influencia a través del filtro de las estructuras políticas domésticas, que incluyen instituciones y normas domésticas (Finnemore & Sikkink, 1998). En muchas oportunidades se observa un proceso donde “emprendedores morales domésticos” recurren a normas internacionales para fortalecer su posición en debates domésticos (Finnemore & Sikkink, 1998). Existe, en otras palabras, un “juego de dos niveles” que conecta las normas internacionales con actores domésticos (Finnemore & Sikkink, 1998). Un argumento central de este marco analítico es que las identidades de los actores sociales (estatales o no estatales) posibilitan la aceptación o el rechazo de nuevas ideas (Sjöstedt, 2013). El encuadre del asunto y como el problema es construido en vinculación con el contexto afecta porque algunas ideas se difunden o no en contextos domésticos particulares (Sjöstedt, 2013).

La introducción de normas internacionales en el discurso doméstico suele producirse a través de la agencia de actores domésticos, estatales o no estatales, y suele adoptar la forma de demandas para un cambio en la agenda política nacional (Cortell & Davis, 2000). Los proponentes de la norma internacional invocan la misma para justificar la necesidad de cambios políticos o institucionales o para deslegitimar las preferencias de otros actores políticos domésticos. Un indicativo del inicio de un proceso de internalización de normas es la emergencia de un número creciente de grupos sociales organizados presionando para un cambio político o un número creciente de grupos de trabajo gubernamentales formulando opciones de política consistentes con los postulados de la norma internacional (Cortell & Davis, 2000).

Cambios en las instituciones y en las políticas nacionales, proveen una señal que los procesos de internalización de normas han alcanzado un mayor grado de prominencia a nivel doméstico. En primer lugar, la norma internacional suele ser institucionalizada en el orden doméstico a través de la sanción de leyes que regulen sobre la materia de la norma. Generalmente, dicha legislación a continuación suele ser acompañada de modificación de políticas estatales en la materia, creación de planes o programas específicos al respecto, (re)asignaciones presupuestarias, etc. (Cortell & Davis, 2000). Los autores recién citados sostienen que los cambios en el discurso nacional son más importantes como indicador de internalización de normas que los cambios institucionales y políticos, debido a que en muchas oportunidades, los cambios

La introducción de normas internacionales en el discurso doméstico suele producirse a través de la agencia de actores domésticos y suele adoptar la forma de demandas para un cambio en la agenda política nacional

discursivos preceden y luego acompañan y proveen justificación para los cambios políticos e institucionales (Cortell & Davis, 2000).

Cortell y Davis (2000) también identifican cinco factores que influyen sobre el grado de prominencia que una norma internacional alcanza en un contexto doméstico: el grado de coincidencia cultural (*cultural match*) entre la norma internacional y las ideas e interpretaciones domésticas preexistentes sobre el asunto condiciona el impacto que una norma internacional presenta al ingresar a la arena doméstica; luego la retórica política nacional, los intereses de actores domésticos, las instituciones políticas domésticas y las fuerzas socializantes son otros factores que median y condicionan el proceso de internalización de normas (Cortell & Davis, 2000). Estos factores no necesariamente son mutuamente excluyentes, sino que pueden empíricamente manifestarse en forma simultánea y retroalimentarse mutuamente. A continuación se exploran brevemente cada uno de los mismos.

Mientras mayor sea el grado de coincidencia cultural entre la norma internacional y las ideas e interpretaciones domésticas preexistentes sobre el asunto, mayor es la probabilidad que la norma internacional adquiera prominencia a nivel doméstico. Si no existen interpretaciones previas sobre la temática, la efectividad de la internalización de normas va a depender de la legitimidad de los actores sociales que actúen como emprendedores morales domésticos. Por otro lado, la retórica política como discurso persuasivo de los líderes políticos nacionales impacta sobre la prominencia de la norma internacional. Repetidas declaraciones por parte de los jefes de Estado sobre la legitimidad de las obligaciones que una norma internacional conlleva, generalmente incrementa la importancia de una norma en la arena doméstica.

Cortell y Davis (2000) señalan que la correspondencia entre los intereses materiales de grupos sociales y el discurso de la norma internacional favorece su internalización. Sin embargo, y en relación con el marco teórico y epistemológico de la tesis, se sostiene que los intereses “materiales” de los actores sociales no son exógenos de las identidades de los propios actores. Así, este factor puede ser reformulado como sigue: las normas internacionales pueden ser relevantes en los discursos domésticos si están vinculados con los intereses y las identidades de actores domésticos relevantes, aunque estas normas no sean reducibles exclusivamente a dichas identidades e intereses.

Las instituciones domésticas también desempeñan un rol importante porque ayudan a los actores domésticos a definir sus identidades e intereses. Tal como indican los autores arriba citados, cuando una norma internacional u obligación es aceptada, la ley nacional lo reflejará, las instituciones y personal del Gobierno tomarán nota de esto y se verá reflejado en la vida de los ciudadanos. Por último, la socialización provee otro mecanismo adicional bajo el cual las normas internacionales adquieren relevancia en la arena política doméstica (Xiaoyu, 2012). Cortell y Davis (2000) asocian el proceso de socialización con lo que la literatura que anteriormente ha sido identificada como difusión de ideas o aprendizaje de políticas en esta misma sección.

En síntesis, la internalización de las normas internacionales en procesos políticos domésticos no es un proceso automático donde la preminencia de una norma esté garantizada de antemano. Dicha prominencia puede ser comprendida en términos de institucionalización y de congruencia: bajo qué modalidad dicha norma se inserta en el marco constitucional e institucional del país analizado y cuál es el grado de cercanía entre los discursos internacionales y los discursos nacionales. Cortell y Davis (2000) argumentan que dicha institucionalización puede

Las normas internacionales pueden ser relevantes en los discursos domésticos si están vinculadas con los intereses y las identidades de actores domésticos relevantes

observarse empíricamente en cambios en el discurso nacional, así como en instituciones y políticas estatales (Cortell & Davis, 2000).

En forma complementaria al argumento teórico presentado sobre internalización de normas, el abordaje de los problemas ambientales globales puede partir de la categoría de gobernanza. Es posible entender por gobernanza a la suma de las múltiples maneras en las que individuos e instituciones, públicas y privadas, intentan gestionar y regular asuntos comunes (Jessop, 2003; Dietz, Ostrom, & Stern, 2003). Es un proceso a través del cual intereses diversos y conflictivos pueden ser superados mediante la armonización de políticas que posibilita la adopción de acciones cooperativas (Keohane, 1984). Incluye organizaciones formales y compromisos de acuerdos vinculantes, así como arreglos informales. A escala global, la gobernanza debe ser entendida como relaciones entre actores estatales y no estatales, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, empresas transnacionales, entre otros. La interacción entre estos actores no implica un gobierno mundial, sino el establecimiento de un tipo particular de relacionamiento en un área temática de las relaciones internacionales (Speth & Haas, 2006; Young, 1994). Por otro lado, y específicamente en materia ambiental, Krahmman (2003) señala que a escala internacional el término gobernanza refiere a las estructuras y procesos políticos que se vinculan a la regulación ambiental.

6. Conclusiones

En este *paper* se propone un marco de análisis para estudiar la vinculación entre la gobernanza global del clima con la política climática tanto en una dimensión de política doméstica como en la política exterior. Este marco parte desde una triangulación teórica entre una perspectiva ontológica liberal de las relaciones internacionales, una posición epistemológica interpretativista y teorías constructivistas sobre internalización de normas, localización y congruencia normativa y el concepto de gobernanza global.

En líneas generales, el marco analítico propuesto parte de una matriz liberal-constructivista, y presenta una vinculación entre las dimensiones doméstica e internacional a partir de los conceptos de internalización de normas, localización y congruencia normativa. En primer lugar, se presentan diversos enfoques para el análisis de la política climática; así como para el estudio entre la vinculación entre lo doméstico y lo internacional, argumentando sobre las ventajas de adoptar una posición ideacional-discursiva desde una mirada constructivista de las relaciones internacionales. A continuación, se presentó el estado del arte sobre la internalización de normas, para luego adoptar una posición que comprende la internalización de normas como un proceso de localización para la construcción de congruencia normativa entre las normas internacionales de gobernanza del cambio climático y las condiciones domésticas en el cual se desarrolla la política climática.

¿Cómo este marco podría imbricarse con un diseño metodológico para el estudio de casos concretos⁶? Para estudiar la vinculación entre la gobernanza global del clima con la política climática a nivel nacional, se puede recurrir a estudios de caso de tipo múltiple, integrado y diacrónico (Yin, 1994; Forni, 2010a; Bennet & Elman, 2011) a partir de la selección de la

El marco analítico presenta una vinculación entre las dimensiones doméstica e internacional a partir de los conceptos de internalización de normas, localización y congruencia normativa

6 Un desarrollo completo de esta pregunta merecería el desarrollo de un artículo completo, sin embargo, resulta importante en este punto trazar algunas líneas para responder, aunque más no sea provisoriamente, este interrogante.

situación de un país para ser estudiado en profundidad, considerando múltiples unidades de análisis. Se estudia la posición gubernamental, pero también a actores gubernamentales subnacionales, actores del sector privado, sindicatos, ONG; así como también actores transnacionales o globales y a instituciones internacionales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). El estudio de caso, como estrategia metodológica, aborda un objeto de análisis que transcurre dentro de un contexto de vida real sobre todo cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes (Yin, 1994).

En un contexto teórico liberal-constructivista, el diseño de investigación propuesto pretende atender a los procesos sociales de mutua constitución a través de analizar la intersección entre la política doméstica y la política internacional con estrategias cualitativas. Así, para el análisis de estos procesos se puede recurrir a una estrategia narrativa que permita describir y reconocer la agencia de individuos o grupos (Klotz & Lynch, 2007). Debe estudiarse el proceso intersubjetivo a través del cual se produce la difusión de ideas y la internalización de normas, valores y discursos que moldean las identidades y los intereses de actores no estatales, que tienen un efecto constitutivo sobre la política climática.

A partir de este marco analítico, se abre la posibilidad de realizar estudios de caso exploratorios entre potencias emergentes para comprender los procesos que habilitaron las condiciones para el diseño, implementación y ejecución de la política climática a nivel nacional en los países del Sur Global. A partir de estudios de este tipo, podría avanzarse en el desarrollo de explicaciones causales más específicas en términos teóricos que den cuenta de las particularidades de los países emergentes que los diferenciarían (o no) de los países del Norte Global.

Bibliografía

- Acharya, A. (2004). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, 58(2), 239-275. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818304582024>
- Acharya, A. (2011). Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World. *International Studies Quarterly*, 55(1), 95-123. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00637.x>
- Acharya, A. (2012). Ideas, norms, and regional orders en Paul, Thazha. In *International Relations Theory and Regional Transformation* (pp. 183-209). New York: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139096836.012>
- Adler, E. (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism and World Politics. *European Journal of International Relations*, 3(3), 319-363. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066197003003003>
- Aguilar, S., & Bouzas, R. (2010). *Argentina, Brasil y las negociaciones internacionales sobre cambio climático*. Documento de Trabajo N.º 10 8 (pp. 1-20). Departamento de Ciencias Sociales. Universidad de San Andrés.
- Bailey, I., & Compston, H. (2012). *Feeling the Heat. The Politics of Climate Policy in Rapidly Industrializing Countries*. London: Palgrave Macmillan.

- Barker, T. (2012). Climate Policy: Issues and Opportunities for Rapidly Industrializing Countries en Ian Bailey & Hugh Compston. In *Feeling the Heat. The Politics of Climate Policy in Rapidly Industrializing Countries* (pp. 19-37). London: Palgrave Macmillan.
- Bennet, A., & Elman, C. (2011). Case Study Methods. In Ch. Reus/Smit, and D. Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 499-517). Oxford: Oxford University Press.
- Bernstein, S. (2001). *The compromise of liberal environmentalism*. New York: Columbia University Press.
- Biermann, F. et al. (2009). Earth System Governance: People, Places and the Planet. Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project. Earth System Governance Report, The Earth System Governance Project.
- Boekle, H., Rittberger, V., & Wagner, W. (1999). *Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory*. Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung. Center for International Relations/Peace and Conflict Studies.
- Brewster, R. (2010). Stepping Stone or Stumbling Block; Incrementalism and National Climate Change Legislation. *Yale Law & Policy Review*, 245-312.
- Bueno Rubial, M. del P. (2016). El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional? *relaciones internacionales*, 75-95.
- Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. de (1997). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Checkel, J. (1997). International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist--Constructivist Divide. *European Journal of International Relations*, 3(4), 473-495. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F1354066197003004003>
- Checkel, J. (1998). The Constructive Turn in International Relations Theory. *World Politics*, 50(2), 324-348. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887100008133>
- Checkel, J. (2008). Constructivism and foreign policy. En S. H. Smith, & T. Dunne, *Foreign Policy. Theories, actors, cases*, (pp. 71-82). New York: Oxford University Press.
- Christoff, P. (2005). Policy autism or double-edged dismissiveness? Australia's climate policy under the Howard government. *Global Change, Peace & Security, formerly Pacifica Review, Peace, Security & Global Change*, 17(1), 29-44. DOI: <https://doi.org/10.1080/0951274052000319346>
- CMNUCC. (1992). *Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Nueva York: Naciones Unidas.
- CMNUCC. (2007). *Plan de Acción de Bali*. Bali: Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Coghlan, O. (2007). Irish Climate-Change Policy from Kyoto to the Carbon Tax: A Two-level Game Analysis of the Interplay of Knowledge and Power. *Irish Studies in International Affairs*, 131-153.
- Cortell, A., & Davis, J. (2000). Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda. *International Studies Association*, 2(1), 65-87. DOI: <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00184>

- Costa, O. (2004). *El estudio de los regímenes internacionales: diagnosis y propuesta. El caso del cambio climático*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), 126-155. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F03058298810100020501>
- Death, C. (2011). Leading by Example: South African Foreign Policy and Global Environmental Politics. *International Relations*, 25(4), 455-478. DOI: <https://doi.org/10.1177/0047117811404582>
- Dietz, T., Ostrom, E., & Stern, P. (2003). The struggle to govern the commons. *Science*.
- Doyle, M. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, 05-235.
- Doyle, M. (1997). *Ways of War and Peace – Realism, Liberalism and Socialism*. New York: W. W. Norton & Company.
- Doyle, M. (2008). Liberalism and Foreign Policy. En Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dunne, *Foreign Policy. Theories, actors, cases* (pp. 49-70). New York: Oxford University Press.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887-917. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- Fisher, S. (2012). India and Climate Change: Energy, Equity and Development. En I. Bailey, & H. Compston, *Feeling the Heat. The Politics of Climate Policy in Rapidly Industrializing Countries* (pp. 123-148). London: Palgrave Macmillan.
- Flockhart, T. (2006). 'Complex Socialization': A Framework for the Study of State Socialization. *European Journal of International Relations*, 12(1), 89-118. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066106061331>.
- Forni, P. (2010). Los estudios de caso. Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Miríada, Investigación en Ciencias Sociales*, 61-80.
- Forni, P. (2010). Reflexiones metodológicas en el Bicentenario: La triangulación en la investigación social: 50 años de una metáfora. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 50(1), 52-92. DOI: <https://doi.org/10.5354/0716-1077.2012.22649>
- Fuhr, H., & Lederer, M. (2009). Varieties of Carbon Governance in Newly Industrializing Countries. *The Journal of Environment & Development*, 18(4), 327-345. DOI: <https://doi.org/10.1177/1070496509347079>
- Gill, S. (2008). *Power and Resistance in the New World Order* (2nd ed.). UK: Palgrave.
- Guzzini, S., & Leander, A. (2006). *Constructivism and International Relations*. Abingdon: Routledge.
- Harrison, K., & McIntosh Sundstrom, L. (2007). The Comparative Politics of Climate Change. *Global Environmental Politics*, 7(4).
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al Gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.

- Hochstetler, K., & Milkoreit, M. (2014). Emerging Powers in the Climate Negotiations: Shifting Identity Conceptions. *Political Research Quarterly*, 67(1), 224-235. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912913510609>
- Jessop, B. (2003). *The Governance of complexity and the complexity of governance: Preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance*. University of Lancaster.
- Katzenstein, P. (1996). Introduction: Alternative Perspectives on National Security. In Peter J. Katzenstein (Ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Keohane, R. (1984). *After hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, R., & Nye, J. (1977). *Power and interdependence: world politics in transition.*, Solid State Communications, vol. 67.
- Keohane, R., & Victor, D. (2010). *The Regime Complex for Climate Change*. Discussion Paper. Cambridge: Harvard Kennedy School.
- Klotz, A., & Lynch, C. (2007). *Strategies for research in Constructivist International Relations*. New York: M. E. Sharpe.
- Klotz, A. (2008). Case Selection. En A. Klotz, & D. Prakash, *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide* (pp. 43-58). New York: Palgrave Macmillan.
- Koslowski, R., & Kratochwil, F. (1994). Understanding change in International Politics: the Soviet empire's demise and the international system. *International Organization*, 48(2), 215-247. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912913510609>
- Krahmann, E. (2003). *National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or many?* Global Governance.
- Krook, M. L., & True, J. (2010). Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. *European Journal of International Relations*, 18(1), 103-127. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066110380963>
- Lessels, A. (2013). *Cambiando el clima, el efecto de Lula sobre la posición de Brasil en las negociaciones de la UNFCCC*. Buenos Aires, Flasco Argentina: Universidad de San Andrés, Universitat de Barcelona.
- Lindblom, C. (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economics System*. New York: Basic Books.
- Lisowski, M. (2002). Playing the Two-level Game: Us President Bush's Decision to Repudiate the Kyoto Protocol. *Environmental Politics*, 11(4), 101-119. DOI: <https://doi.org/10.1080/714000641>
- Litfin, K. T. (2000). Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy. *Policy Studies Journal*, (28), 236-252. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2000.tb02026.x>
- Miles, M., & Huberman, M. (1994). *Qualitative Data Analysis. An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

- Never, B. (2012). Who Drives Change? Comparing the Evolution of Domestic Climate Governance in India and South Africa. *Journal of Environment & Development*, 21(3), 362-387. DOI: <https://doi.org/10.1177/1070496512449821>
- Onuf, N. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. New York: M. E. Sharpe.
- Onuf, N. (1995). Levels. *European Journal of International Relations*, 35-58.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Reus-Smith, C. (2005). Constructivism. In Scott Burchill, *Theories of International Relations* (pp. 188-212). New York: Palgrave Macmillan.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 72-144.
- Ruggie, J. G. (1998). *Constructing the World Polity*. New York: Routledge.
- Schröder, M. (2012). Supporting China's Green Leap Forward. En I. Bailey, & H. Compston, *Feeling the Heat. The Politics of Climate Policy in Rapidly Industrializing Countries* (pp. 97-122). London: Palgrave Macmillan.
- Schweller, R. (1996). Neorealism's status-quo bias: what security dilemma? *Security Studies*, 5(3), 90-121. DOI: <https://doi.org/10.1080/09636419608429277>
- Sjöstedt, R. (2013). Ideas, identities and internalization: Explaining securitizing moves. *Cooperation and Conflict*, 48(1), 143-164. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010836712445023>
- Speth, J., & Haas, P. (2006). *Global Environmental Governance*. Washington DC: Island Press.
- Stanley, L. (2012). The Difference Between an Analytical Framework and a Theoretical Claim: A Reply to Martin Carstensen. *Political Studies Journal*, 60(2), 474-482. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00960.x>
- Viola, E. (2010). A política climática global e o Brasil: 2005-2010. *Revista Tempo do mundo*, 81-117.
- Viola, E., & Franchini, M. (2011). *A mudança climática em 2011: governança global estagnada e o novo perfil de emissões de Brasil*. Breves cindes.
- Viola, E., & Franchini, M. (2012). Climate politics in Brazil: Public Awareness, Social Transformations and Emissions Reduction. In Ian Bailey & Hugh Compston, *Feeling the Heat. The politics of Climate Policy in Rapidly Industrializing Countries* (pp. 175-204). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Viola, E., & Franchini, M. (2018). *Brazil and Climate Change, Beyond the Amazon*. New York: Routledge.
- Viola, E., Franchini, M., & Lemos Ribeiro, T. (2012). *Sistema internacional de hegemonia conservadora: Governança global e democracia na era da crise climática*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Viotti, P., & Kauppi, M. (2012). *International Relations Theory*. Glenview: Pearson.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Wohlforth, W. (2008). Realism and foreign policy. In Steve Smith, Amelia Hadfield & Tim Dunne, *Foreign Policy. Theories, actors, cases* (pp. 31-48). New York: Oxford University Press.
- Xiaoyu, P. (2012). Socialization as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms. *The Chinese Journal of International Politics*, 5(4), 341-367. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjip/pos017>
- Yamin, F., & Depledge, J. (2004). *The International Climate Change Regime. A Guide to Rules, Institutions and Procedures*. New York: Cambridge University Press.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. California: Sage Publications.
- Young, O. (1994). *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*. New York: Cornell University Press.



ON URBAN INFORMALITY: A PYRAMID ON SLUM UPGRADING AND PLACEMAKING

Acerca de la informalidad urbana: una pirámide sobre la mejora de asentamientos informales y la creación de lugares

Natalia Meléndez Fuentes

Universidad Pontificia de Comillas

E-mail: natalia.melendez.fuentes@gmail.com



Autor

The cities of today are confronted with ever-increasing numbers of informal settlements. Notwithstanding four decades of national and international efforts to reverse the distressing state of affairs, slums have become the main housing type worldwide —slum formation nothing but increasing. The undermined and untapped potential that urban informality represents critically hinders human progress. Narrow approaches to slum upgrading and to informal dwellers produce insufficient and unsustainable results. The few comprehensive, multidimensional, and integral slum upgrading programs attest that a change of perspective is very much needed. To this effect, we have conceived a pyramid on the indispensable elements of slum upgrading: to illustrate our proposed methodology for attaining more sustainable, comprehensive, and humanized solutions vis-à-vis urban informality.



Abstract

Las ciudades de hoy día se enfrentan a crecientes tasas de asentamientos informales. A pesar de las cuatro décadas de esfuerzos a escala nacional e internacional para revertir esta preocupante situación, los asentamientos informales se han convertido en el tipo de vivienda más extendido, y la formación de esta clase de barrios no ha hecho más que crecer. La informalidad representa un potencial socavado e inaprovechado, lo que supone un obstáculo tremendo para el progreso humano. El enfoque restrictivo que se tiene de las técnicas de mejora de asentamientos y de sus habitantes solo puede dar lugar a resultados insuficientes e insostenibles. Los pocos programas de mejora de asentamientos informales que son exhaustivos, multidimensionales e integrales dan testimonio de lo mucho que se necesita un cambio de perspectiva. Con este fin, hemos compuesto una pirámide sobre los elementos indispensables en la mejora de asentamientos informales, con el fin de ilustrar nuestra propuesta metodológica para alcanzar soluciones más sostenibles, completas y humanas frente a la informalidad urbana.



Resumen

Urban development; human development; slum upgrading; social urbanism; placemaking.
Desarrollo urbano; desarrollo humano; mejora de asentamientos informales; creación de lugares.



Key words

Recibido: 02-04-2019. Aceptado: 28-05-2019.



Fechas

1. Introduction

There are a billion squatters in the world today, that is one in eight people. This figure is projected to increase to one and a half billion by 2030, all things being equal (UN-Habitat, 2016, p. 2). Numbers continuously swelling, the slum problem remains a critical factor for the persistence of poverty in the world, hampering economic growth and stunting the human potential of many. Slums are a clear manifestation of many global deficiencies (e.g., unequal distribution or malfunctioning housing sectors). Their prevalence is not of poverty's exclusivity, but can also be found in developed urban landscapes. On the face of this alarming situation, tackling the slum problem has been an integral part of the global development agenda for almost forty years.

To begin with, a "slum household" is a group of individuals living in an urban area, deprived of one or more of the following: lack of access to improved water source, lack of access to improved sanitation facilities, lack of sufficient living area, lack of housing durability, and lack of security of tenure (UN-Habitat, 2006, p. 1). This definition was included in Goal 7¹ of the Millennium Development Goals (MDGs), which are eight international development objectives adopted by all UN members in the year 2000. The MDGs are a global compromise to reduce poverty and deprivation through collaborative action.

In 2015, the Sustainable Development Goals (SDGs) replaced the MDGs, setting a renewed global plan of seventeen development objectives to further advance in the fight against poverty. The challenge of slums was also reflected in the SDG Declaration, this time in Goals 11 and 16². The continuous presence of the slum question in the development agenda, indicates the globally-assigned importance to the eradication of urban poverty. Nonetheless, it is necessary to note the inadequacies in the statistical base for measuring and monitoring progress on MDG and SDG targets. The bar for progress is set low, which allows "improved" services to be recorded as "adequate" or "significant". The reasoning behind this is mainly economic: as settlements meet the low criteria to qualify as "adequate", they stop requiring further urgent investment (Satterthwaite, 2016, p. 112). This large understatement of deficiencies is deceiving in establishing how much progress has been actually made and which is the real and current situation.

The presence of slums mainly finds its causes in rapid urbanization, elitist city planning, massive rural-urban migration, lack of land affordability, weak governmental institutions, discriminatory legal frameworks, and highly protected financial systems (Ferguson & Navarrete, 2003, p. 202; Esteves, 2012, p. 159). Although the weak welfare state in most countries vastly exacerbates and contributes to the problem, the market logic equally resonates in the formation and persistence of urban informality (TECHO, 2015, p. 135). The industrialization stage of the last two centuries led cities to absorb a myriad of workers with no planning for their inclusion. Unable to afford properly serviced areas, the majority of the working class established spontaneous settlements on the peripheries, in a quest to address their "right to the city" and to housing. The lack of services in these areas is mainly due to the authorities' inability to keep pace with rapid urban growth (Irazábal, 2009, p. 34).

In 2015, the Sustainable Development Goals (SDGs) replaced the MDGs, setting a renewed global plan of seventeen development objectives to further advance in the fight against poverty

1 MDG 7: "To have achieved by 2020 a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers" (UN General Assembly, 2000).

2 SDG 11: "By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums"; SDG 16: "To promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels" (UN General Assembly, 2015).

Their informal living, adjacent to economic opportunities, allows slum dwellers to make four main contributions to national economies. These four aspects enable a kind of economic growth that makes formal cities richer and slum residents more vulnerable, their poverty perpetuated (Balbim, 2016, p. 185). First, they invest in housing and land improvement. Second, they are part of the job market, usually at very profitable rates for employers. Third, there are many small businesses in slum areas, which are extremely important in monetary terms: they allow people within the settlement to buy and sell to and from each other at a high rate. And fourth, the social capital deriving from and invested in community building. This fourth aspect is not exclusively economic but acts as an economic engine: it makes investment in home and neighborhood upgrading possible, as well as the financing of the many small businesses in the area (Environment & Urbanization, 1989, pp. 174-177). The profitability of these contributions for national economies, explain the widespread neglect of slums, despite international commitments on the issue. In this vein, one should also consider the many political and economic implications —and *inconveniences*— in considering ‘adequate housing’ as a right (Leckie, 1989, p. 93).

As if these political and economic implications were not enough of a hindrance, the future of dwellers is further compromised by the behavior of the capitalist market system, where the production of city space has become a business in itself. This feature rules out the possibility of overcoming the urban and environmental deficits inherited from previous eras, thus increasing the pressure on unsustainable urban dynamics (Withaker Ferreira, 2016, pp. 69-72). Because access to cheap, serviced land is a major problem all across the globe, and due to informal settlements’ proximity to economic opportunities, slums are the best compromise between dweller’s needs and their inability to afford a house in better serviced areas (Gilbert, 2014, p. 258).

What makes informal settlements an appalling urban phenomenon to be addressed forthwith, are the strong levels of poverty, deprivation and socio-spatial exclusion to which their residents are subjected (UN-Habitat, 2016, p. 4). Lack of basic infrastructure and services poses risks of injury, illness and premature death among settlers (Ferguson & Navarrete, 2003, p. 201). Slums can be an important focal point for serious waterborne diseases and high crime rates. These communities are also extremely vulnerable to natural disasters given their frequent location in risk areas (World Bank, 2012, p. 15). Adding to the urgency, slums present dire consequences for the environment. For instance, the contamination and depletion of natural resources; the deforestation of nearby areas; or the severe erosion resulting from the steep slopes where they are often settled upon (Okeyinka, 2014, p. 7).

Consequently, sustainable development would be unattainable until the slum question is solved. This link between sustainable development and adequate housing has been endorsed with the international recognition of housing as a human right (Fernández-Maldonado, 2010, p. 1). After years of experience, the international community has also recognized slum upgrading as the best strategy to address the slum question, and thus fulfill the human right to housing. Slum upgrading is the practice of alleviating poverty in human settlements by providing basic services and infrastructure, as well as securing land tenure to its residents. On the basis of equity, this process includes incorporating slums into the larger city by providing dwellers with the social, economic, legal, institutional and community services available to the rest of the citizenry (Materu & Sietchiping, 2001, p. 3). Significant progress and methodological improvements are still needed, but the creation of regional and international discussion networks opens up new prospects for the implementation of suitable national and local urban policies.

This feature rules out the possibility of overcoming the urban and environmental deficits inherited from previous eras, thus increasing the pressure on unsustainable urban dynamics

Nonetheless, the notion of regional and international planning for slum upgrading creates a dilemma: how to build an effective global/regional agenda on planning that recognizes the specificities of each local context; but, at the same time, enables countries to learn from each other, from academics, technical experts, NGOs, and local communities? Solutions to slum upgrading must be locally devised with the full engagement of the beneficiary communities. That explains why the most successful slum upgrading strategies are found at the local level (Magalhães, 2016, p. 112).

International and regional schemes are necessary, for they set guidelines and provide most of the funding, but they are far from enough. Broad initiatives cannot be expected to have as efficient results as tailored approaches do: the broader the scope in planning, the less a program takes note of the particularities of the site. Losing touch with local idiosyncrasies nullifies community voices and social capital. This is why many slum upgrading programs struggle to reap the benefits to be expected from so much expertise and investment brought together. Best practices cannot be replicated fully: they were categorized as 'best' because they were localized and built along with what was already there.

Notwithstanding all initiatives, efforts, and advances to recognize the rights of dwellers; slums continue to be the main form of home provision worldwide, and slum formation has not been reduced to any appreciable extent (Magalhães, 2016, p. 104). Many states in the world, like India or China, still perform slum clearance as a regular policy (UN-Habitat, 2006, p. 162). This course of action ignores all the potential these areas have in generating income, employment and social capital.

Slum upgrading has been proven as the best option for addressing slums (Calderón Arcilla, 2008, p. 27). This is supported by the direct correlation between the way cities treat their inhabitants and the prosperity of nations. Slum upgrading and conscious urbanization reduce overall poverty levels, and provide new opportunities, higher incomes and increased quality of life (UN-Habitat, 2010, pp. 82-89). Yet, even knowing this, numerous states have not included slum upgrading in their national housing agendas, instead enforcing eradication or laissez-faire policies. Of the meager slum upgrading in place, the majority still fails to address social exclusion, vulnerability and the root causes of poverty (Magalhães, 2016, p. 112). As yet, higher priority is given to physical and apparently more urgent aspects of slums, than to the structural elements perpetuating the problem. In addition, many slum upgrading projects flounder due to funding drought, donor fatigue, lack of long-term sustainability, cost overruns, inadequate maintenance, and hurdles in land tenure regularization. In many other instances programs fail to reach the lowest-income quintiles (Magalhães, 2016, p. 104).

It is our belief that the future of cities and the environment lies to a great extent, in successful slum upgrading. The democratization of (all the areas of) cities and of every-day spaces, is essential for the existence of democracy and progress in other dimensions and levels (Balbim, 2016, p. 28). The world is timidly beginning to see integrated, comprehensive, human-oriented strategies that do not only address slum areas but the greater city (e.g., Medellín, Colombia) (Irazábal, 2009, p. 117). Yet, a big challenge remains: how to conciliate economic activities and production manners with fair and democratic cities and settlements? From what the best slum upgrading experiences show, the answer seems to be found in the implementation of actions that relate urban equity to poverty eradication; articulate sustainability and inclusivity; and aim for ecological and resilient cities (Balbim, 2016, p. 184).

Slum upgrading and conscious urbanization reduce overall poverty levels, and provide new opportunities, higher incomes and increased quality of life

2. On Informality

Urban reality is the culminating outcome of humanity. The urban accumulates human time without parallel; hence, spatial configurations and territories are open books to the past, present and future of their inhabitants. Current urban forms have a dual nature: formal and informal. Praised as the greatest achievement of humanity, the formal city amalgamates infrastructure, culture, history, networks and innovation. Far from perfect, this formal city is sold in a global market where the citizenry fades into the consumer ideal (Balbim, 2016, p. 148). In contrast, segregated by and product of the formal, there is the informal city. Informality emerges because of the inadequacies of the formal: its inability or unwillingness to fulfill the public interest (Hernández, Kellet, & Allen, 2010, pp. 229-230). In need for each other, the formal subjugates the informal to marginal spaces within and around it.

This formal-informal trap precludes a holistic social interaction city-wide: empathy and social capital cannot be generated given the stereotyping that formality and informality make of each other. The story told by the dual cities of today is one of physical and material development, but not of *human* development. Such narrative seems oxymoronic when, in the 1990s, and for the first time in history, urban population surpassed that of rural areas (Hernández et al., 2010, p. 163). Nevertheless, cities have for long grown in the formal-informal dichotomy, and in so doing, their development has never been complete. Present urban forms are living entities, the neglect and undervaluing of their informal parts forestalling full human progress.

Human settlements are the ultimate example of urban informality. Their current state — which is ever increasing in number— imposes an impasse on urban, therefore, human development. The right to housing was first recognized in 1948, in the Universal Declaration of Human Rights (UNGA, 1948), and housing has since then all but become a commodity. The lowest echelons of society claiming living space, city management models continue to approach housing as a market product (Esping-Andersen, 1990, p. 21). Nevertheless, dual cities have for long tolerated their own dichotomous nature. A mere fence suffices to neglect informality, and it is only recently that the slum question has become a problem for city authorities. The formal expects from the informal to be a quiet, economic engine, creating a virtuous cycle for formal inhabitants and a vicious, entrapping cycle for informal citizens (Balbim, 2016, p. 185).

Therefore, urban dualities must be rethought; a process which entails first and foremost, identifying the root causes. With that purpose, a UNU-WIDER vast quantitative analysis informed from data on a million informal settlers the world over, pointed out that the prevalence of slums, not surprisingly, decreases with income. In addition, the same analysis revealed that settlements are intrinsically related to migration flows (nationally and internationally), as well as to the legal and economic frameworks governing access to land and housing (Arimah, 2010, pp. 5-9).

For her part, urban expert Janice Perlman studied poverty and slums in Rio de Janeiro. Four decades spent in favelas enabled her to provide empirical evidence of poverty being a result of discriminatory structures that denied the poor the means and capabilities to realize themselves (Perlman, 1976, pp. 91-102). In his very influential book, *Development as Freedom*, Amartya Sen built on these concepts by articulating that poverty should be seen as the deprivation of basic capabilities rather than merely as lowness of income (Sen, 1999, p. 87). Sen established that thorough development needs of five types of freedoms: political freedoms, economic facili-

Cities have for long grown in the formal-informal dichotomy, and in so doing, their development has never been complete

ties, social opportunities, transparency guarantees, and protective securities (Sen, 1999, p. 10). Thereby, according to Sen's conclusions, slum residents are confronted with all the five types of *unfreedoms*; their development fully hindered. Rethinking informality means to focus on the ends that slum dwellers have reason to pursue, and, correspondingly, on providing them with the capabilities/freedoms to attain their aspirations (Sen, 1999, p. 90).

As French sociologist Henri Lefebvre theorized via his concept of "the right to the city", urban life must enable a new humanism —that of urban society. His "right to the city" gathers the interests of all citizenry, be it formal or *informal* (Lefebvre, 1996, p. 148). The Lefebvrian call for rethinking informality involves a new Rouseauian contract between states and citizens to blurry socioeconomic divisions and to reduce the gap between decision makers and inhabitants. Thus, the state becomes an enabler of inter-community networks; a provider of cross-cutting rights; and an establisher of obligations (Lefebvre, 1996, p. 208). Realizing the "right to the city", individuals develop "the capacity to change ourselves by changing the city" (Harvey, 1973, p. 315), contributing a radical, yet more comprehensive, approach to development.

Informality rethought, the slum question is taken seriously. To this day, there is still a very wide gap between policymakers and city managers, on one side, and urbanism and architecture, on the other. By taking the slum question seriously, such cleavages between theory and practice, policymakers and *all* stakeholders, north and south, are bridged. When urban and social elements are cohesive in providing better lives and environments to the urban poor, "architecture returns to its ancestral social meaning of responding and expressing everyday needs through the vital rescuing of lost human dignity" (Segre in Hernández et al., 2010, p. 175).

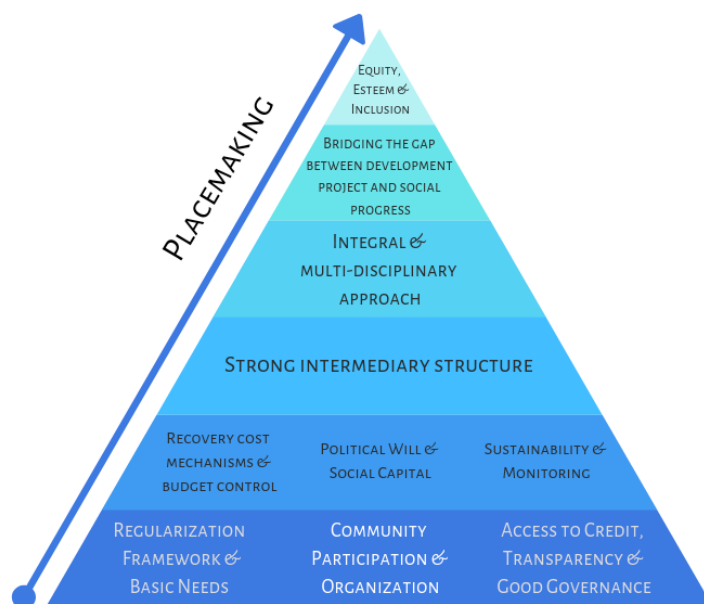
Borrowing from renowned architect Frank Lloyd Wright, architecture "must be true to time, place, development, environment and purpose" (Wright, 1939, p. 17). In this line, urban sciences must be performative, as well as human-centric. In adopting this approach, architects, urbanists and planners are able to stimulate social practices and virtuous circles, assisting in delineating propitious contours for communities. By endorsing the Lefebvrian principles, urban sciences galvanize the inclusion of informality into nearby, formal urban networks, comprehensively developing cities as unified wholes (Hernández et al., 2010, p. 130).

Slum upgrading is therefore the ultimate practice leading to the full satisfaction of Lefebvre's "right to the city". Slum upgrading is first and foremost a democratic and developmental action. If done comprehensively, it can empower and build on capabilities, attaining sustainable progress. Given the loss of social capital involved in clearing and resettlement strategies, slum upgrading is the most efficient solution. A well conceived slum upgrading program addresses physical/physiological, economic, political, social, cultural, psychological and emotional spheres, enhancing the potential of the whole city. The current urban systems ignore massive numbers of peoples, who, their essential needs unfulfilled, are blocked from thoroughly contributing to local economies and synergies (Sugiri, 2009, p. 26).

In this respect, Chilean economist Manfred Max-Neef has criticized conventional development models, arguing that they have led to increasing poverty, massive debt and ecological disaster. In this line of criticism, Max-Neef advocates for an integral transformation, which he develops in *Human Scale Development: An Option for the Future* (1987). This work presents his "Human Scale Development", which is "focused and based on the satisfaction of fundamental human needs, on the generation of growing levels of self-reliance, and on the construction of organic articulations of people with nature and technology, of global processes with local activ-

To this day, there is still a very wide gap between policymakers and city managers, on one side, and urbanism and architecture, on the other

ity, of the personal with the social, of planning with autonomy, and of civil society with the state” (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 2010, p. 12).



Source: TM2018 Meléndez Pyramid on Slum Upgrading

In line with this understanding, the present article proposes a pyramid of indispensable elements for slum upgrading to fulfill the fundamental human needs of slum dwellers. Ours is not an attempt to provide a one-size-fits-all solution. Quite the contrary, we recognize the importance of localization, capacity building and a bottom-up approach. We have decided to follow Max-Neef’s taxonomy of needs for considering it encompassing and complete (i.e., physical/physiological, economic, political, social, cultural, psychological and emotional dimensions). Also, its comprehensive value is inferred in the way all human needs are portrayed as a system—that is, they are interconnected and interdependent. Even though it was Maslow’s pyramid which inspired our pyramid of slum upgrading elements, the pyramidal arrangement we recommend does not imply hierarchy, but logic in achievement. In the same way as we do, Max-Neef’s taxonomy rejects any hierarchy of needs (other than the basic need for subsistence or survival). Instead, needs must be based on simultaneity, complementarity and interrelation.

3. Meléndez’s Pyramid on Slum Upgrading

The Pyramid on Slum Upgrading was conceived after extensive and qualitative research of fifty slum upgrading programs. The slum upgrading paradigm exemplified in the pyramid should first and foremost aim at satisfying all human needs by means of a gradual, integrated and multi-disciplinary intervention. The rehabilitation phase shall consist of strong economic and sociocultural development strategies, with special attention being paid to strengthening social capital, equity, self-esteem, and inclusion. In addition, the Pyramid also advocates for a close cooperation among the different stakeholders, with a special emphasis on fostering community participation at all stages. The upgrading of urban precarious areas should be buttressed by

regularization tools, solid political will, good governance and sufficient credit. A further support element that ensures transparency is the setting up of a strong intermediary structure, conduit between communities and authorities. The combination of all these elements enables to bridge the gap between a development project and social progress, thus guaranteeing sustainable achievements. The formulation of the *Meléndez's Pyramid on Slum Upgrading* is therefore an association of the potential, the ideal, and the rational, regarding slum upgrading. Its ten blocs are detailed hereunder.

3.1. Regularization Framework and Coverage of Basic Needs

Regularizing human settlements, through their incorporation into city limits and service provision, reaches informal dwellers in the form of basic services and infrastructure, the legalization of land tenure, and access to politics (Fernández & Pereira, 2010, pp. 171-199).

Without a legal structure buttressing slum areas, upgrading cannot be securely institutionalized. Most squatters the world over, live without any securities over the lands they inhabit, permanently haunted by eviction (World Bank, 2012, p. 9). Thereby, sustainable slum upgrading entails a basis of regularization, to which there are many benefits. First, regularized slums automatically gain access to basic city services (Durand-Lasserve, 2006). A title deed translates into a greater sense of belonging, as well as an increased willingness to invest resources and time in developing infrastructures (Irazábal, 2009, p. 108). By improving tax recovery, regularization could potentially contribute to the financial base of cities (Arimah, 2010, p. 5), integrating—to a greater or lesser degree— informal activities into the formal economy (Durand-Lasserve, 2006). Furthermore, security and stability levels would also increase.

As aforementioned, regularization brings about the provision of basic services. These should include potable water access, sanitation, sewage systems, electricity and street lighting, storm drainage, garbage collection, and street and road pavement. In this line, upgrading of slum areas must also deliver community services such as playgrounds, schools, markets, daycare centers and health clinics (Arimah, 2010, pp. 1-4).

Ultimately, regularization and basic services provision yield the upgrading process more “market compatible”—i.e., more acceptable to urban economic forces and interests. It also strengthens the legal structure and securities of communities, decreasing their vulnerability *vis-à-vis* political and bureaucratic hurdles.

Regularization and basic services provision yield the upgrading process more “market compatible”

3.2. Community Participation and Organization

When community members are allowed to be part of the upgrading, they acquire ownership over their own development. Dwellers must be present at all stages, to a greater or lesser degree, depending on their needs and skills. By the same token, it is relevant that the program implements a self-help approach, whereby funders and planners act as providers and technical advisors, and, in turn, it is the community the main executing body (Calderón Arcilla, 2008, p. 33). The combination of these factors can contribute to overcoming the all-too-common paternalistic attitudes of outsiders towards dwellers, establishing a more equitable interaction (Ruster & Imparato, 2003, p. 9).

The paramount aspect of community participation is the practice known as ‘participatory budgeting’: funds allocation follows decisions made at the grassroots level. This cooperative and joint

approach results in political appropriation, reconciling politics and the *polis* (Balbim, 2016, p. 22). Having acquired a political voice through participatory budgeting, communities are able to voice their demands more effectively (Stein, 2001, p. 33).

Moreover, community participation makes needs assessment easier and more accurate, optimizing public spending. Additionally, his practice has been proven to also reduce costs, as it organizes the community's participation and contributions in kind, labor and materials. As a result, new habits of control emerge and the local economy is to a certain extent revitalized. By extension, when dwellers become decision-makers and executors at all project stages, achievements are more aligned with local culture and traditions, which in turn increases sustainability, as well as feelings of integration and self-esteem within the community.

However, coordinating community participation can be complex. For obvious reasons, community participation cannot involve every member. Therefore, an effective representative system must be set up (Calderón Arcilla, 2008, p. 36). This process should be conducted using GIS technologies, and by working through existing CBOs, which are aware of community synergies. Participation methods must be as inclusive as possible and careful not to perpetuate abusive power dynamics (Stein, 2001, p. 34).

Nevertheless, structures conducive to strong community participation and organization do not exist in most informal settlements. However, the engagement of dwellers is essential to create a sense of ownership towards their habitat (Calderón Arcilla, 2008, p. 33). Slum upgrading and community participation must coexist, as they are mutually enhancing, yielding more integrated and empathetic societies. Slum upgrading efforts completely miss the point if residents do not inform, reach decisions, nor partake in development.

3.3. Access to Credit, Transparency and Good Governance

Slum upgrading programs must include a robust financial scheme that results in sustainable access to credit, transparency and good governance. Such scheme can radically transform human settlements by providing them with a reliable bureaucratic mainstay.

First and foremost, granting communities access to credit, poses the “loans vs. subsidies” dilemma. In the context of slum upgrading, however, loans may be the more sustainable option. As opposed to subsidies, loans do not hinder household's prospects of saving and indebtedness, nor do they impose a life beyond people's means (Gonzales Arrieta, 1999, p. 160). Thereby, a solid financial scheme would have to eventuate a revolving fund, whereby residents contribute to recycling seed-funding through community work and the repayment of loans by instalments.

Furthermore, loan application procedures must be transparent and fully understood by beneficiaries-to-be. In line with this, criteria for the allocation of loans should be equitable. It should be consonant with the socio-economic realities of residents, including the often-neglected lowest-income groups. The principle underlying this approach is a reassessment of what funding should target. Oftentimes, the state and funding institutions are expected to provide housing to all. However, there is no entity with such delivery capacity. Conversely, what these actors are obliged to is securing a more equitable access to market opportunities (Becerra, Revilla Zeballos, Rivera Castillo, & Solares de Valenzuela, 2005, pp. 159-160). In turn, such reassessment advances governability and transparency.

Slum upgrading programs must include a robust financial scheme that results in sustainable access to credit, transparency and good governance

Financial schemes within slum upgrading programs should take special notice of governability through institutional development —strengthened via funding and capacity training, technical assistance, and, if needed, national reconciliation strategies. Good governance is essential to attain effectiveness and efficiency. In addition, anti-corruption and decentralization measures must be implemented, promoting continuity of actions despite changes in leadership as well as the partaking of beneficiary communities in decision making and responsibilities (Stein, 2001, pp. 12-28).

Increased governability and healthier finances yield enhanced transparency to slum upgrading mechanisms. Transparency ensures the cost-effectiveness of activities, and heals the dynamics between communities and authorities, by building on trust. A self-help, participatory approach involving communities throughout all upgrading stages enables communities to directly audit local budget allocation. When authorities report transparently to communities, national reconciliation becomes tangible. Overall, this methodology allows, on one hand, for communities to fathom the reality of local authorities, their political constraints and available funds; and, on the other, for authorities to listen, collaborate, understand and support slum residents (Stein, 1999, pp. 22-31).

For effective results to be achieved, slum upgrading programs must ensure continuous access to credit; foster a good governance environment; and act on a transparency-basis at all stages. These elements —combined with security of tenure, basic services and community participation— constitute the base of our pyramid: a strong foundation to unleash the huge potential of slum dwellers.

Committing communities to full cost-recovery would be chimerical: dwellers abide in the informal sector in order to avoid such costs

3.4. Cost Recovery and Budget Control Mechanisms

Incorporating cost recovery and budget control mechanisms is fundamental to ensure the sustainability of results. While cost recovery neutralizes paternalistic tendencies in slum upgrading, as well as it guarantees the sustainable development of informal settlements (Ruster & Imparato, 2003, p. 9); budget control ensures that upgrading projects do not stall for an “unforeseen” lack of funding, and, in turn, it expedites the attainment of cost recovery (Van Dijk, Etajak, Mwalwega, & Ssempebwa, 2014, p. 209).

As stated above, communities must be involved at all stages of the upgrading program. This entails that they become aware of real costs and available funds at all times. Cost recovery can be further ensured when slum dwellers engage in upgrading works themselves (Ruster & Imparato, 2003, p. 70). Additionally, a more-inclusive approach would also require them to make a financial effort —always adjusted to their incomes and capacities. Thereby, dwellers chip in a small percentage of the program’s total value, ensuring mainly four results. First, pricey schemes are avoided, furthering budget control. Second, the program ends up undertaking only activities which are really needed/wanted by communities. Third, communities have an early appreciation of each project, their readiness for long-term maintenance increased. And fourth, informal settlers grasp the real costs of development, their responsibility to contribute in kind (although only a small percentage), and their right to be correspondingly rewarded afterwards (Anguiano & Ordoñez, 1994, pp. 69-74). However, committing communities to full cost-recovery would be chimerical: dwellers abide in the informal sector in order to avoid such costs. Conversely, squatter communities need to learn the benefits of formal frameworks and the leverage acquired by contributing a share of total costs.

Cost recovery and budget control mechanisms work as reality checkers of slum upgrading programs. A cost recovery approach ensures that a real cash flow is generated and that investments made for upgrades can be subsequently paid back through returns (Van Dijk et al., 2014, p. 209). Controlling the budget acts as a buttressing measure to cost recovery; guaranteeing that investments do not escalate and can be reimbursed more smoothly. One of the wonders of slum upgrading is that, by its very nature and if done right, it guarantees cost recovery: comprehensively upgraded slums will deliver enhanced economic benefits to both the community itself and to the city at large (Calderón Arcilla, 2008, p. 28).

3.5. Political Will and Social Capital

Political will is particularly important when it comes to slum upgrading. All the elements addressed by our pyramid would stall in absence of political will, or in the event of political unwillingness. For their part, neutral authorities can enable change to happen, but only slowly and, in time, ineffectively (Ruster & Imparato, 2003, p. 227). Thereby, a robust political will furthering the upgrading of urban slums, the process becomes a hub for growth, bearing exotic fruits.

In line with this, special emphasis should be placed on local authorities. While political will should emerge from all political stratum, local activity has a decisive bearing over the whole process (TECHO, 2015, p. 136). It is the local politicians who have the most potential to fully grasp the realities and needs of slum dwellers.

Reaping all the benefits of strong political will implies a considerable increase of social capital levels. Both these concepts are intertwined, as both are based on trust. "Social capital" encompasses civic virtue, social cohesion, solidarity, collective action, capacity building, and community growth, being fostered by connectivity, security, identity and diversity (Vilar & Cartes, 2016, p. 58). In a slum upgrading context, social capital is the ballast of sustainability. According to urban development theory, the design and form of cities and buildings influence how people interact with each other; i.e., urbanism can yield strengthened community bonds, generating social capital (Moobela, Price, Mathur, & Paranagamage, 2009, p. 257).

In practical terms, slum upgrading programs can bring about social capital via strengthened institutions, community participation at all stages, employment opportunities, education and cultural activities, public spaces, and increased self-esteem, in short: all the elements included in our pyramid. The combination of these triggers achievements which are much more intertwined, that is, more resilient and autonomous. Ultimately, the blueprint for generating social capital is not to conceive communities and their participation as a means but as the end itself.

Programs undertaking a social capital approach have proven it to be an element that boosts community investment (i.e., time and efforts) in ameliorating their surroundings, given the perception that one's own actions will be reciprocated by others (Saracostti, 2007, p. 519). Thus, social capital gives place to a much powerful pool of resources for slum upgrading: improved people's health and happiness, boosted economic development, safer neighborhoods, improved communication channels between communities and authorities, and happier and more proactive communities (Moobela et al., 2009, pp. 256-257).

Therefore, substantial development can be attained through political will and social capital: the two sides of a single coin. For its part, political will guarantees sustainable progress and integral

While political will should emerge from all political stratum, local activity has a decisive bearing over the whole process

development; while, social capital safeguards the autonomy and stability of communities, so that they can build on achievements once the program is completed.

3.6. Sustainability and Monitoring

Despite great progress in slum upgrading the world over, sustainability is still the main challenge —its absence rendering all efforts futile. According to human settlements expert Diana Mitlin, it is very often that some years into completion, slum upgrading results are found to be in decay (Mitlin, 2002, p. 176). For a program to be sustainable it must give place to permanent improvements, sparking a long-term development process (Ruster & Imparato, 2003, p. 42).

Planning in sustainability should take into account five dimensions³: a) the preservation of physical benefits; b) the training and coaching of communities to prompt durable social development; c) the economic growth of the locality, targeting towards self-sufficiency; d) the enhancing of the budget; e) the environmental compatibility of all works and initiatives.

Thereby, in order to safeguard the physical benefits attained by the program, dwellers must have agreed on priorities and needs before the program starts. This course of acting guarantees that the program components are really needed by and adapted to the community, which in turn increases their willingness to preserve them. In this same vein, settlers must be trained on maintenance. When involved in the construction stage, dwellers automatically develop relevant conservation skills. It also follows that, programs should only undertake those initiatives that communities are able to preserve: expensive or complex projects should be averted (Rivas, 2007, pp. 18-26).

With regards to social development, communities should be trained and motivated in social progress, transforming them into social catalysts. Some initiatives to be considered are: teaching dwellers the value of their participation, initiatives on sexual education and gender equality, building community centers and public spaces, paving sidewalks, among others. These actions can also promote enhanced social support networks (via childcare, collective works, health centers, etc.), which can in turn foster the continuity of upgrading works (Rivas, 2007, pp. 21-22). However, efforts must be bilateral: technical experts should also be taught how to include, communicate and share technical knowledge (i.e., on planning, execution, financing, monitoring and maintenance, social and economic development) with communities (Constance, 2005).

For programs to be economically sustainable, it should be ensured that, after completion, residents maintain their individual and collective capacity to draw on the market (Mitlin, 2002, p. 177). Planners should account for opportunities to invest the program funding, instead of merely spend it. Professional development, for instance, is a way to achieve this, as it enables settlers to then access job opportunities or earn extra income (Rivas, 2007, pp. 27-53). Furthermore, training empowers people, making them more comfortable in their own skin, their ability to voice their needs to government authorities strengthened. Moreover, combined with social sustainability, these actions can promote local commerce and even tourism (Rivas, 2007, pp. 21-22).

Efforts must be bilateral: technical experts should also be taught how to include, communicate and share technical knowledge with communities

3 Dimensions extracted from Satterthwaite, 2016, pp. 99-118 and Ruster & Imparato, 2003, pp. 42-43.

Regarding financial sustainability, programs should nurture the necessary conditions that secure and enhance available funding. Upgrading options should be affordable to both communities and sponsoring bodies (Mitlin, 2002, p. 175). Also, in the longer term, either communities or local authorities must be able to afford potential reparation/maintenance costs—which underscores the relevance of setting a revolving fund. In addition, dwellers' inclusion at the construction stage reduces building costs considerably. Moreover, prior consultation with communities teaches settlers the real costs of elements, as well as how to make cost-efficient upgrading demands. This change of perspective raises their awareness, prompting their eagerness to participate/repair/maintain achievements (Brakarz, Rojas, & Green, 2002, p. 118).

Lastly, slum upgrading—both in process and results—should go along with the environment. Program stages should include reforestation, garbage collection, and environmental education. Workshops on hygiene and citizenship should also be organized (Rivas, 2007, pp. 27-53). Likewise, upgrading actions should also address risks of erosion, landslide and mudslide; symptoms which are extremely common to informal settlements. As an added value, these initiatives are very likely to improve the environmental sustainability of cities at large (Rivas, 2007, p. 14). Furthermore, aesthetics and quality of life boosted, communities feel proud of their neighbors, as well as more cared for by their local authorities

Overall, sustainability levels are the most precise indicators of the power of a slum upgrading program. The five dimensions of sustainability incorporated into slum areas, the larger city witnesses a tremendous increase of its capabilities and growth: it becomes more attractive to investment and tourism, creates more productive jobs, and generates cleaner air and higher quality of life. Sustainability thus provides the necessary tools for development to be set in indefatigable motion.

The five dimensions of sustainability incorporated into slum areas, the larger city witnesses a tremendous increase of its capabilities and growth

3.7. Strong Intermediary Structure

In order to avoid bureaucratic hindrances and to magnify results, upgrading programs should set an intermediary structure. Given the wide range of stakeholders involved in slum upgrading (i.e., residents, public authorities, public and private companies, landowners, donors and NGOs), a non-partisan body should bring all their interest together.

The role of a strong mediating body would be to set strategic partnerships among them, ease communications channels and protect the interests of the whole and each party. This, in turn, transforms negotiations into a more flexible and efficient arena; strengthens community organization and participation; builds the capacities of communities; and allows each stakeholder to give its best (Ruster & Imparato, 2003, p. 8).

Strong intermediary structures must be self-reliant and unbiased. This body is also conducive to the formation of a technical group, localized to the area of operations. Given its incorporation from the earliest stages, this structure would be able to compile a convenient information and knowledge management system, which could enrich monitoring and evaluation, as well as the extraction of lessons learnt (Ruster & Imparato, 2003, pp. 65-69). Moreover, their expertise on triggering community action makes them invaluable actors in situations where community participation is weak or scarce (Irazábal, 2009, p. 98).

By filtering out bureaucratic and political hurdles, intermediary structures open doors for institutional innovation, optimization, transparency and efficiency. Also, they constitute a focal

point of assistance for communities. Furthermore, when these structures are competent, they set helpful standardized procedures, and refined managerial and information management systems (Sida, 1997, p. 218).

3.8. Integral and Multidisciplinary Approach

Building on top of the abovementioned elements, slum upgrading programs must constitute an integral and multidisciplinary intervention. All its constituent projects should be strategically interconnected, coalescing in transforming the many aspects perpetuating urban poverty. Thereby, slum upgrading must undertake physical/physiological, economic, political, social, cultural, psychological and emotional interventions (Magalhães, 2016, p. 77).

The rationale behind an integral and multidisciplinary approach to slum upgrading is its paving the way for “placemaking” to take place: the comprehension and respect of local idiosyncrasies, and the recognition of the multi-dimensionality of dweller’s needs. This notion unveils a whole new realm for slum upgrading. Current programs appear stagnant or inefficient due to their only addressing physical dimensions. Nevertheless, according to the human geography aphorism, “as people construct places, places construct people” (Holloway & Hubbard, 2001, p. 7). Thus, as slums are not urbanistically designed for community living, the perspectives and aspirations of their residents are nothing but an outgrowth of the places they inhabit. Thereby, slum life is a clear illustration of a self-fulfilling prophecy; the only way to tackle such conundrum is by means of an integral and multidisciplinary approach.

The essential aspect of placemaking is not to overregulate the organic life that blossomed in slums in the absence of public support (Risom & Madriz, 2018). During the designing stage, slum upgraders must pinpoint the strengths and weaknesses of the area, to later operate alongside the place’s potential. To this effect, planners need a profound understanding of the characteristics of each slum area and its inhabitants. The only way to achieve such insights is by including and appreciating the community at all stages, instead of consulting them sporadically.

Since current formal cities have the capacity to satisfy all anthropological needs, interventions only need to integrate slums into adjacent formal grids. This action can be easily achieved by dint of improved transport networks, cultural activities, increased frequency in garbage collection and enhanced institutional presence. Such an approach is conducive to a multidisciplinary scheme, slum upgrading bolstered by broader formal structures (e.g., public and private companies) (Calderón Arcilla, 2008, pp. 30-56).

Therefore, an integral and multidisciplinary approach that tackles all deficits at once, can attain sustainable, mutually reinforcing results. However, when some dimensions of poverty are excluded from the equation, the program as a whole cannot flourish. Slum upgrading must aspire to break the exclusion cycle ensnaring the urban poor. To illustrate, physical interventions can considerably increase quality life levels for slum dwellers. Home upgrading, health clinics, and piping systems are some of the means to achieve that. For their part, activities such as local economic development, music or dance events, and more qualitative and colorful architecture have been proven to have a huge impact in resident’s mental health (Calderón Arcilla, 2008, p. 105). Social, cultural and psychological interventions could translate into the organization of pedagogic workshops and the construction of libraries, which in turn increase literacy rates, school attendance and culture levels (Calderón Arcilla, 2008, pp. 105-108).

Current programs appear stagnant or inefficient due to their only addressing physical dimensions

Moreover, multidisciplinary reinforces community participation, prompting more constructive relationships between communities and authorities. Social networks within communities become more integrated, furthering community building, development and sustainability (Calderón Arcilla, 2008, p. 56). Security and safety levels are also increased, given the renewed esteem residents develop towards their localities. A last and very relevant advantage of this type of approach would be the increased investment in the area (Magalhães, 2016, p. 82).

All in all, by means of placemaking, an integral and multidisciplinary program renders slum upgrading a more humanized process. It is only through the coalescence of all dimensions of needs (physical/physiological, economic, political, social, cultural, psychological and emotional), that slum upgrading can tackle the root causes of poverties. These needs addressed, slum upgrading can work alongside placemaking, informal settlers advancing towards their fullest potential.

3.9. Bridging the Gap between a Development Project & Social Progress

Drawing by Ruster & Imparato's "bridging of the gap between a development project and a *social process*" (Ruster & Imparato, 2003, p. 95), a slum upgrading program that ignores the human dimension of slums and, therefore, does not turn into *social progress*, cannot result in placemaking. Attaining social progress entails a comprehensive penetration and understanding of the community. Namely, the program must collaborate, at all stages and from all its segments, with slum dwellers, as well as with their complex amalgam of culture, internal dynamics, demands, vested interests, hopes, and prospects about the intervention. Naturally, community participation and community building are fundamental to this bridging.

Recognizing the importance of building this bridge is paramount, informal settlers are more often than not their own main opponents. According to the notion of 'placemaking', urban contexts chisel identities. Ergo, the bridging of the gap entails a strong psychological component. In this line, the psychological dimension of slum upgrading should coach residents on their inherent value and growth potential. To this end, programs should analyze social networks and work along dwellers in making up for deficiencies.

To complement these efforts, slum upgrading programs should also remove all hindrances for future growth. It is fairly common that residents' counterproductive habits end up undermining the autonomy acquired via physical ameliorations. For instance, programs can focus on fighting male chauvinistic stereotypes, on providing legal assistance to combat gender-based violence, on empowering women or on educating on sexual health (Bartres et al., 2006, pp. 27-114). All these initiatives build positively upon previous efforts, making achievements more sustainable and further development more likely.

Ultimately, the bridging of the gap cannot be divorced from placemaking. A bridged gap changes residents' mindsets about their lives and futures, and provides the requisite capacities to accomplish their ambitions. All the pyramid blocs described above, are fundamental to succeed in bridging the gap. Yet, for slum upgrading and placemaking to fully blossom, a further and last element is required: equity, self-esteem and inclusion.

The psychological dimension of slum upgrading should coach residents on their inherent value and growth potential

3.1 0. Equity, Self-Esteem and Inclusion

The tip of our pyramid is mainly of an emotional nature, which is hardly a topic when it comes to current slum upgrading practices (Magalhães, 2016, p. 7). Nonetheless, when the gap is not bridged and residents do not feel a sense of equity, self-esteem and inclusion, development cannot be sustainable. Thereby, upgrading interventions need to go beyond infrastructure, to target culture, education and public transportation, which is the formula to attain equity, self-esteem and feelings of inclusion among slum dwellers (Magalhães, 2016, p. 37).

Alarmingly, most slum upgrading practices and housing policies have still to internalize the importance of emotional elements, such as quality culture, education and public transportation. And so, they ignore an indispensable socio-spatial aspect. Instead, a quantitative approach predominates in most urban planning practices, continuously segregating and belittling the urban poor (Magalhães, 2016, pp. 7-10). Thus, slum upgrading must aim to transform the present political culture, by incorporating elements that boost equity, self-esteem and inclusion, realizing mutual awareness among all city areas.

Regarding culture, the best way to promote it, is by increasing and optimizing public spaces within cities. These are sites of coexistence and sharing; channels for articulating culture and “exercising citizenship” (Berney, 2010, p. 554). Some examples of public spaces that promote culture are: public squares, community centers, libraries, library parks (as in Medellín), playgrounds, museums, and wider pedestrian streets. Public spaces favor more unbiased interactions between citizens from diverse socio-economic backgrounds, breaking down prejudice and stigma. In addition, these healthier social synergies contribute to commercial dynamism and local tourism, which, in turn, can help decrease the prevalent sense of insecurity characteristic to slum areas. Insecurity and violence are rooted in the unknown, and therefore eradicated through coexistence (Melguizo, 2011). Furthermore, when these public spaces are satisfactory and aesthetic, they can confer a new image and reputation to stigmatized neighborhoods (Esteves, 2012, p. 165). Communities dignified, the sense of pride generated by beautiful sites champions social capital (Vilar & Cartes, 2016, p. 64).

In spite of these advantages, most slum upgrading programs choose to replace psycho-emotional elements, such as public spaces, with more urgent actions. Notwithstanding its non-pressing character, the promotion of culture is still vital and must be generated throughout the upgrading process (Garau, 2015, p. 49). Drawing inspiration from the notion of placemaking, slum areas need to generate culture in order to transform attitudes and become places of meaning (Schneekloth & Shibley, 1995, p. 1).

For its part, education must also be placed at the center of slum upgrading and regeneration. Together with culture, education is considered the powerhouse of social transformation. Bringing up generations in an environment that cherishes education and culture, is proven to empower communities and to boost social capital (Vilar & Cartes, 2016, p. 62). Thus, slum upgrading must design new schools or to redevelop old ones, to meet quality education curricula. Children must have access to spaces where they feel safe and which are conducive to developing a sense of equity, self-esteem and inclusion. Improved education opportunities at early stages in life will have definitive effects: higher expectations and ambitions, increased tolerance, and strengthened community and family ties.

Quantitative approach predominates in most urban planning practices, continuously segregating and belittling the urban poor

Nevertheless, education and culture need not only to exist but also to be accessible. Most slums in the world are located either far from city centers or on steep hillsides, excluded from formal services and city life. Thus, slum upgrading should finish off by establishing a network—i.e., public transportation—that connects reformed slum areas with formal cities. This action has three main advantages. First, it dignifies dwellers' time, by speeding their commuting to workplaces or formal services. Second, it links slum areas with further culture and education opportunities. And third, it fosters informal settlers' interaction with formal city areas, services and peoples; thus attaining more equity, self-esteem, and feelings of inclusion among slum residents (Heinrichs & Bernet, 2014, pp. 55-67).

When equity, self-esteem and inclusion are neglected, slum upgrading can only aim for a deficient response to the slums. These emotional elements tip off our pyramid, providing an integral approach to slum upgrading. The slum question is a human question after all, which makes it imperative for slum upgrading schemes to reach the emotional. Programs that overlook this could not possibly address the root causes of urban poverty, but only offer a temporary workaround.

4. Conclusion

The widespread and ever-increasing presence of slums in world cities attests to inadequate urban practices, for it is unquestionable that current slum life goes against human dignity. A rethinking of informality, therefore, seems vital. Thereby, slum upgrading programs must satisfy the physical/physiological, economic, political, social, cultural, psychological and emotional needs of informal settlers. On this matter, our Pyramid on Slum Upgrading puts forward a set of indispensable elements to address thorough slum upgrading, humanizing informality.

The most relevant input of our pyramid is its advocacy for an evolution of urban rhetoric. Future upgrading interventions must have a frame that places slum residents at the core, satisfying the whole range of their needs. However, the main obstacle to this transformation is an inequitable distribution of resources. Our pyramid tries to shed light on the extent to which cities' potential has not been sufficiently tapped. Thus, tension between formality and informality—which are also indivisible according to economic logic—must be reevaluated through integral slum upgrading. Despite housing being a profitable market product with many powerful vested economic and sociopolitical interests opposing effective slum upgrading, a change of approach will be the only way to reverse increasing slum figures the world over, and to attain the full potential of cities. Slum upgrading stands then as a strong economic policy, favoring the general well-being of *all* city dwellers.

The state of affairs with regards to slum upgrading mostly consists of physical interventions with touches of social and economic development initiatives; progress in these dimensions undermined by oversight of all others. Without consistent, ongoing and sustainable results to legitimize investment, donors have become fatigued, funding of slum upgrading considerably decreased (UN-Habitat, 2016, p. 13, p. 106). Conversely, peaks of high hopes and disappointment have undermined the confidence of settlers on development as well as on authorities. The cities of tomorrow need inclusive, quality housing policies, and political will to redesign space, rethink informality and foster urban equity. Yet, without forthcoming economic and political powers, cities are certainly creating bleak futures for themselves, particularly in environmental terms.

Slum upgrading stands then as a strong economic policy, favoring the general well-being of all city dwellers

Thus, the way forward is a revitalization of the social contract: an initiative that can be achieved through slum upgrading—its perks reaching far beyond informal settlements. Slums are visible by-products of the many vices of present economic and political systems. Since urban informality is the product of multi-dimensional marginalization, slum upgrading will be able to restore many of the shortcomings of present systems. The home is where everything starts, architecture and urbanism influencing lives to intimate degrees. How these forces interplay with people's lives—at the home, neighborhood and city levels—will equally shape development pathways. Hence, our recommendation is for cities to renew the “right to the city”, for informality to be rethought, and for tangible, integral and comprehensive slum upgrading and placemaking to be implemented across peripheries and rings of poverty.

Bibliography

- Arimah, B. C. (2010). *The face of urban poverty. Explaining the prevalence of slums in developing countries* (Working Paper N° 2010/30, UNU-WIDER). Helsinki, Finland: UN-University, World Institute for Development Economic Research.
- Balhim, R. (Ed.) (2016). *The Geopolitics of Cities: Old Challenges, New Issues*. Brasilia, Brazil: Federal Government of Brazil, IPEA.
- Becerra, N., Revilla Zeballos, C., Rivera Castillo, J. A., & Solares de Valenzuela, M. (2005). Sida Evaluation Series: Programa de Desarrollo Local en Nicaragua (Report n° U 11.Vn/1.3.3.1 by Sida). Stockholm, Sweden: Sida.
- Berney, R. (2010). Learning from Bogotá: How Municipal Experts Transformed Public Space. *Journal of Urban Design*, 15(4), 539-558. DOI: <https://doi.org/10.1080/13574809.2010.502344>
- Brakarz, J., Rojas, E., & Greene, M. (2002) *Ciudades para todos: La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios* Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Calderon Arcilla, C. A. (2008). *Learning from Slum Upgrading and Participation: A Case Study of Participatory Slum Upgrading in the New Governance in Medellín-Colombia* (Master's thesis), KTH, Stockholm.
- Constance, P. (2005, March 1). In La Paz, an infrastructure program brings structural stability and public services to low-income communities on dangerous slopes. *Inter-American Development Bank: Web Stories*.
- Durand-Lasserve, A. (2006). Informal Settlements and the Millennium Development Goals: Global Policy Debates on Property Ownership and Security of Tenure. *Global Urban Development Magazine*, 2(1).
- Environment & Urbanization. (1989). Beyond the stereotype of 'slums'. *Environment & Urbanization*, 1(2), 2-5. DOI: <https://doi.org/10.1177/095624788900100201>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Boston, MA: Princeton University Press.
- Esteves, M. H. (2012). Shaping New Urban Environments in Latin America: The Case of Medellín, Colombia. *Humanities and Social Sciences Review*, 01(02), 157-166.

- Ferguson, B., & Navarrete, J. (2003). A Financial Framework for Reducing Slums: Lessons from Experience in Latin America. *Environment & Urbanization*, 15(2), 201-216. DOI: <https://doi.org/10.1177/095624780301500210>
- Fernández-Maldonado, A. M. (2010). Recent housing policies in Lima and their effects on sustainability. Paper presented at *Recent housing policies in Lima, 46th. ISOCARP Congress 2010*.
- Fernandez, E., & Pereira, H. D. (2010). Legalização das favelas: Qual é o problema de Belo Horizonte? *Planejamento e Políticas Públicas*, 34, 171-199.
- Garau, P. (2015). Global Public Space Toolkit: From Global Principles to Local Policies and Practice (Report prepared for UN-Habitat). Nairobi, Kenya: UN-Habitat.
- Gilbert, A. G. (2014). Free Housing for the Poor: An Effective Way to Address Poverty? *Habitat International*, 41(2014), 253-261. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2013.08.009>
- Gonzales Arrieta, G. M. (1999). Access to housing and direct housing subsidies: some Latin American experiences. *CEPAL Review*, 69, 141-163.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Heinrichs, D., & Bernet, J. S. (2014). Public Transport and Accessibility in Informal Settlements: Aerial Cable Cars in Medellín, Colombia. *Transportation Research Procedia*, 4, 55-67. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2014.11.005>
- Hernández, F., Kellet, P., & Allen, L. K. (Eds.) (2010). *Rethinking the Informal City: Critical Perspectives from Latin America*. New York, NY: Berghahn Books.
- Holloway, L., & Hubbard, P. (2001). *People and place: The extraordinary geographies of everyday life*. Harlow: Pearson Education.
- Irazábal, C. (2009). *Revisiting Urban Planning in Latin America and the Caribbean: Global Report on Human Settlements 2009 for UN Habitat* (Report prepared for UN-Habitat Global Report on Human Settlements). New York, NY: University of Columbia.
- Leckie, S. (1989). Housing as A Human Right. *Environment & Urbanization*, 01(02), 90-108.
- Lefebvre, H. (1996). *Writings on Cities*. Hoboken, NY: Blackwell Publishing.
- Magalhães, F. (Ed.) (2016). *Slum Upgrading and Housing in Latin America* (Report No. IDB-CP-45). Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Materu, J., & Sietchiping, R. (2001). *Geoinformation for Sustainable Urbanization: Lessons learnt from UN- HABITAT experiences* (Report prepared for UN-Habitat). Nairobi, Kenya: UN-Habitat.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (2010). *Desarrollo a escala humana. Opciones para el futuro*. Madrid: Biblioteca CF+S.
- Melguizo, J. [TEDx Talks] (2011, September 5). *Medellín, la ciudad creativa: Jorge Melguizo at TEDxBuenosAires* [Video File].
- Mitlin, D. (2002). Sustaining markets or sustaining poverty reduction? *Environment & Urbanization*, 14(1), 173-177. DOI: <https://doi.org/10.1177/095624780201400114>
- Moobela, C., Price, A. D. F., Mathur, V. N., & Paranagamage, P. (2009). Investigating the Physical Determinants of Social Capital and their Implications for Sustainable Urban

- Development. *The International Journal of Environmental, Cultural, Economic & Social Sustainability*, 5(2), 255-270. DOI: <https://doi.org/10.18848/1832-2077/CGP/v05i02/54596>
- Okeyinka, Y. R. (2014). Housing in the Third World Cities and Sustainable Urban Development. *Developing Country Studies*, 4(8), 112-120.
- Perlman, J. E. (1976). *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Risom, J., & Madriz, M. (2018, January 1). Embracing the Paradox of Planning for Informality. *Next City Magazine*.
- Rivas, S. (2007). Subprograma Mejoramiento de Barrios en Bolivia. Lecciones aprendidas de proyectos integrales (*Cuaderno de Análisis N.º 16, Programa de Capacitación para el Mejoramiento Socio-Habitacional [PROMESHA] and Housing Development & Management [HDM]*). Stockholm, Sweden: Lund University.
- Ruster, J., & Imparato, I. (2003). *Slum Upgrading and Participation: Lessons from Latin America*. Washington D.C.: Directions in Development, World Bank.
- Saracosti, M. (2007) Social capital as a strategy to overcome poverty in Latin America. *International Social Work*, 50(4), 515-527. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020872807077911>
- Satterthwaite, D. (2016). Missing the Millennium Development Goal targets for water and sanitation in urban areas. *Environment & Urbanization*, 28(1), 99-108. DOI: <https://doi.org/10.1177/0956247816628435>
- Schneekloth, L., & Shibley, R. (1995). *Placemaking: The Art and Practice of Building Communities*. New York: Wiley.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sida. (1997). New models for aid agencies seeking to improve housing for low-income groups: Sida's initiatives in Costa Rica, Chile and Nicaragua. *Environment and Urbanization*, 9(2), 213-232. DOI: <https://doi.org/10.1177/095624789700900210>
- Stein, A. (1999). Participation and sustainability in social projects: the experience of the Local Development Programme (PRODEL) in Nicaragua (Report prepared for the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida).
- Stein, A. (2001). Participation and sustainability in social projects: the experience of the Local Development Programme (PRODEL) in Nicaragua. *Environment and Urbanization*, 13(1), 11-36. DOI: <https://doi.org/10.1177/095624780101300103>
- Sugiri, A. (2009). Financing Slum Upgrading in Indonesia: Can Sustainability Reinvestment Help? In H. Santosa, W. Astuti, & D. W. Astuti (Eds.), *Sustainable Slum Upgrading in Urban Areas* (pp. 19-32). Surakarta, Indonesia: CIB Report Publication.
- TECHO. (2015). *Censo de asentamientos informales. Guatemala*. Santiago de Chile, Chile: TECHO.
- UN General Assembly. (2000). *United Nations Millennium Declaration* (UN General Assembly Resolution n° 55 [II] A). New York.
- UN General Assembly. (2015). *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (UN General Assembly Resolution n° 70 [I] A). New York.

- UN-Habitat. (2006). *State of the World's Cities 2006/7. The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda*. Nairobi, Kenya: UN-Habitat Publications.
- UN-Habitat. (2010). *State of the World's Cities 2010/11. Bridging the Urban Divide*. Nairobi, Kenya: UN-Habitat Publications. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781849774864>
- UN-Habitat. (2016). *Slum Almanac 2015/2016. Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers*. Nairobi, Kenya: UNON Publishing Services Section.
- Van Dijk, M. P., Etajak, S., Mwalwega, B., & Ssempebwa, J. (2014). Financing sanitation and cost recovery in the slums of Dar es Salaam and Kampala. *Habitat International*, 43, 206-213. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.02.003>
- Vilar, K., & Cartes, I. (2016) Urban design and social capital in slums. Case study: Moravia's neighborhood, Medellin, 2004-2014. *Procedia–Social and Behavioral Sciences*, 216, 56-67. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.12.008>
- World Bank. (2012). *Cities Alliance for Cities Without Slums: Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale* (Working Paper N° 80948 prepared for the World Bank). Washington D.C.: World Bank.
- Wright, F. L. (1939). *An Organic Architecture: The Architecture of Democracy*. London: Lund Humphries.



Un nuevo Estado para un nuevo orden mundial: la independencia de Eslovenia

Carlos González Villa

2019. Granada: Comares.

240 páginas.

ISBN: 978-84-9045-798-6



Marcos Ferreira Navarro
Universidad de Castilla la Mancha

The end of Yugoslavia and its violent and bloody disintegration have led, practically since the very beginning of the aforementioned two processes, to the publishing of a huge amount of popular and scholarly literature. The amount of literature available about the different elements that formed part of the end and the disintegration of Yugoslavia is so numerous, that one of the biggest experts in this field felt the necessity to write a specific book to address such topic¹. Nonetheless, amongst the many books launched into the market about the end of Yugoslavia, there are just a few of them that are exclusively focused on the Slovenian path towards the “promised land” also known as the independence from Yugoslavia. That is the reason why the new book of Carlos González Villa is so relevant, because he decided to focus on one of the less known episodes of the breakup of Yugoslavia: the Slovenian independence process and the Ten Day War.

There are two main ideas in the book that clearly have permitted the author to conduct his research about the topic. On the one hand, the importance of the changes that the international community underwent through at the end of the Eighties and the beginning of the Nineties, with the end of the Cold War and the outset of the New World Order. On the other hand, the second pivotal idea

in Villa’s reasoning is the relevance of the role played by the Slovenian elites during the Eighties in order to seek the best possible solution for the Slovenian interests (and by extension for their own benefit) to the Yugoslavia crisis and the new reconfiguration of the international community. As it will be shown further, the answer of the Slovenian elites for both inner and external issues was the very same: nationalism and independence.

Before proceeding with a deeper analysis of the two crucial notions of the book, it is essential to mention briefly the formal structure of it. In this sense, the work is composed of five different chapters.

The first one deals with the topic of how the semi-peripheral states reacted to all the disruptive and radical changes that produced the twilight of the Cold War and the dawn of the New World Order and the Post-Cold War Order. The other four chapters are utterly concentrated upon what happened in Slovenia during the 1980s, a decade that later on would prove capital for the independence of this republic. In this sense, Villa explained and documented in detail the most important events that took place in Slovenia during that time framework such as the ascension of Milan Kucan to power, the relevance of the emergence of a new intellectual and young movement with Mladina as its cornerstone, the democratic evolution within the Slovenian society at the end of the 1980s, the sabotage produced by the Slovenian elites to the Ante Markovic’s economic and political

1 Ramet, S. (2005). *Thinking about Yugoslavia: Scholarly Debates about the Yugoslav Breakup and the Wars in Bosnia and Kosovo*. Cambridge: Cambridge University Press.

plans to save the Yugoslav Federation from its collapse or the cooperation between the Slovenian and Serbian elites in order to get the purposes of both republics at the beginning of the 1990s, amongst many other phenomena analyzed by the author. All the aforementioned events and some others eventually led to the Slovenian elites to opt for the dissociation from Yugoslavia.

Once the formal division of the work is done, it is possible to start with the profound analysis and review of it. In this regard, the first element that must be examined is the role of the Slovenian elites in the process that culminated in the independence of the northernmost former Yugoslav republic. The big novelty in this idea is not that the Slovenian elites decided to abandon the Yugoslav brotherhood and unity to take the nationalist idea that Slovenia must emphasize its national sovereignty and consequently proclaim its independence from Yugoslavia (with not hesitation they counted on the popular support for their actions alongside the process). After all, this argument has been utilized profoundly by previous writers and scholars such as Francisco Veiga, Laura Silber and Allan Little, Susan Woodrad or Catherine Samary. Whereupon, the main innovation is the distinction between the political elites and the ideological elites. For this aspect, the author conveys that such distinction is truly important to understand the Slovenian independence process due to the fact that the nationalist reorganization departed from the ideological elites, starting initially thus the train towards the independence, a train which later on the political elites of the republic will join. In other words, the intellectual elites, represented mainly in the pages of Mladina and other intellectual and popular means of communication forced the representatives of the Slovenian branch of the League of Communists to join them if they did not want to arrive too late at the new reconfiguration of Slovenia within the new international order and out of the Yugoslav framework.

Nevertheless, the most attractive argument of the work is the key role that the geopolitical reorganization of international affairs played in the Slovenian independence process. By means of this idea, Villa researches the importance that the international community had during the whole Slovenian independence process. Nevertheless, it must be noted that in researching the

role played by the international community Villa never intends to replicate some of the conspirative theories, which utterly blames the international community, in particular the United States and Germany, for the breakup of Yugoslavia with the purpose of controlling the Western Balkans afterwards. This theory, that has been popular since the beginning of the Yugoslav wars, was (and it is still today) defended by several authors such as Michael Parenti, Michael Collon, Noam Chomsky, Trivo Indjić, Kate Hudson, Diana Johnstone, Michel Chossudovsky, Stephen Karganovic, Vladislav B. Sotirović and Boris Malagurski at different degrees and levels.

Hence, considering the information of the last paragraph, it is possible to establish a comparison between the Carlos Gonzalez Villa's research to the Josip Glaurdic's book, *The Hour of Europe. Western Powers and the Breakup of Yugoslavia*, because both books do examine the importance of the international sphere during the breakup of Yugoslavia without defending or using any conspirative theory. That being said, both enquiries are very different from each other.

On the one hand, the research carried out by Glaurdic states that the international community did everything in its hand to maintain together Yugoslavia using the rhetorical formula of "doing the correct thing", which within that context meant supporting the Serbian side and going against the Slovenian and Croatian camp. In other words, according to Glaurdic's research the vast majority of the responsibility for the breakup of Yugoslavia lay in the hands of Serbia while the international community, during the period that goes from 1987 up to 1992, just contributed to fuel the wars in Croatia and Bosnia and Herzegovina by means of its (failing) appeasement policy and strategy.

On the other hand, in accordance with Villa's investigation, the participation of the international community in the disappearance of Yugoslavia is the opposite. For this matter, Villa argues that the international community, especially the United States and Germany, helped Slovenian elites to move forward towards the independence, expressly by means of letting Slovenia to buy weaponry in the black market, diminishing the efforts of the Yugoslav federal government to save the federation and providing Slovenian elites with unofficial support for their secessionist project.

Certainly, it might appear that both researches are contradictory, but that does not mean that one of them is more correct than the other one. It is like that due to the fact that Glaurdic focused his efforts on the diplomatic services of the big superpowers, which did not want to see the breakup of Yugoslavia materializing because the maelstrom that this disintegration might (and indeed it eventually brought) bring to the most relevant actors of the international community. Nonetheless, Villa's examination of the events is concentrated upon the other elements that had influence on the foreign affairs policies of the countries. In this sense, Villa has investigated the attitude of the secret services of several countries, the stance of the US Department of Defense and all the meetings and conversations that reassured the Slovenian authorities that they counted on the green light from some of the most important superpowers to proceed with their dissociation project from Yugoslavia.

In summary, this research is relevant because, on the one hand, proves the relevant role that the Slovenian elites played not only in the independence process of Slovenia, but most importantly, in the end of Yugoslavia as a unified country. This is significant because the general consensus within the scholar community is to downplay the responsibility of Slovenia and Croatia in the end of

Yugoslavia, blaming in the process almost uniquely Serbia for the extinction of the federation. On the other hand, the examination of the international transitional period and the behaviour and actions of the most important countries within the international community are key to understand why and how the Slovenian independence took place. After all, it is highly unlikely that Slovenia would have been able to separate from Yugoslavia so easily if the international world order of the Cold War had still been in place and/or if the international community had committed itself totally to the survival of Yugoslavia as a united country. Last but not least, a quick mention to some of the sources used by the author, specially to those private interviews with some of the key players of those events like Milan Kucan for instance, because they bring some new and fresh outlook about a process that, as the same Villa acknowledges in the preface of the work, was not unknown or hidden until this research was launched, because ultimately the most important facts were well known much before Villa started his own examination of the events. Hence, assembling all those pieces together to offer us a holistic explanation on how Yugoslavia disappeared and how Slovenia was able to become an independent state is the added value that Villa has brought to the table by means of this work.



DIRECTOR DE LA REVISTA | JOURNAL EDITOR
CONSEJO DE REDACCIÓN | EDITORIAL BOARD
CONSEJO ASESOR | ADVISORY BOARD
DIRECTRICES PARA AUTORES | AUTHOR GUIDELINES

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

Prof. Dr. Alberto Priego Moreno. Universidad Pontificia Comillas
ICAI-ICADE

Prof. Dra. Maxine David David. Leiden University

Prof. Dr. Steffen Bay Rasmussen. Universidad de Deusto. Bilbao

Prof. Dr. Jeremy Crang. The University of Edinburgh

Prof. Dra. Lycinia Simao. Universidad de Coimbra

Prof. Dr. Fernando Reinares. Universidad Rey Juan Carlos

Prof. Dra. Gracia Abad. Universidad Nebrija

Consejo Asesor | Advisory Board

D.ª Mónica Orduña, Universidad Internacional de la Rioja

D.ª Susan Jeffrey, Universidad Pontificia Comillas

D. Piers Brendon, University of Cambridge, United Kingdom

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba,
Argentina

D. Ricardo Aguado, Universidad de Deusto, Spain

D. Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid,
Spain

D. Enrique Moradiellos, Universidad de Extremadura, Spain

D.ª Maria Raquel Freire, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Ricardo del Barco, Universidad Nacional de Córdoba,
Argentina

D. Shirin Akiner, University of Cambridge, United Kingdom

D. Najam Abbas, The Ismaili Center, London/ The Institute
of Ismaili Studies, United Kingdom

D. Javier Jordán, Universidad de Granada, Spain

D. Adam Kolker, Columbia University, United States

D. Michael Rubin, American Enterprise Institute, United States

D. Stephen J. Blank, American Foreign Policy Council, United
States

D. Robert Lieber, Georgetown University, United States

D.ª Anna Ayuso, Fundación CIDOB, Spain

D. Joan María Thomas, Universidad Rovira i Virgili, Spain

D. Alberto R. Coll, De Paul University College of Law, United
States

D. Florentino Portero, UNED, Spain

D. Lawrence Sáez, SOAS, United Kingdom

D. José Antonio Sanahuja Sanahuja, Universidad
Complutense de Madrid, Spain

D. Giovanni Ercolani, Nottingham Trent University, United
Kingdom

D. Charles Powell, Real Instituto Elcano, Spain

D. Eusebio Mujal-León, Georgetown University, United States

D. Fernando Reinares, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D.ª Paloma García Picazo, UNED, Spain

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba,
Argentina

D. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Spain

D. Claudio Bolzman, University of Applied Science and Arts
Western Switzerland, Switzerland

D. Rafael Rubio, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Manuel Lucena Giraldo, CSIC, Spain

D. Carlos Echeverría, UNED, Spain

D.ª María García Feijoo, Universidad de Deusto, Spain

D. Bradley Hart, California State University, United States

D.ª Ester Ruiz Giménez, alumna colaboradora

Secretario Académico / Academic Secretary

D. Javier Gil Pérez, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: comillas_jir@upcomillas.es | www.upcomillas.es | www.comillasirblog.es

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

D. Alberto Priego Moreno, Universidad Pontificia Comillas, Spain

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, Spain

D. Maxine David, University of Surrey, United Kingdom

D. Javier Ignacio García González, IE University, Spain

D. Jeremy Crang, University of Edinburgh, United Kingdom

D.^a Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Luciano Zaccara, Georgetown University, United States

D. David García Cantalapiedra, Universidad Complutense de Madrid, Spain

DIRECTRICES PARA AUTORES

Envío y presentación de originales

1. La remisión de los trabajos deberá realizarse siempre a través de la plataforma OJS de *Comillas Journal of International Relations*, mediante la que se vehiculará –de manera estricta– toda la comunicación entre la Revista y los autores.
2. Los **artículos** remitidos serán siempre investigaciones originales, nunca publicados previamente o en proceso de publicación o revisión en otra revista o cualquier tipo de publicación.
3. Se deberá incorporar una primera página independiente en la que se incluirá: a) Título del artículo; b) Datos personales del autor (nombre, apellidos, afiliación, dirección personal y de trabajo, teléfono, NIF/Pasaporte, correo electrónico).
4. Los **artículos** irán precedidos de un breve resumen o abstract del trabajo, que no exceda las 150 palabras, y una serie de palabras clave (no más de cinco). **El título del artículo, el resumen y las palabras clave deberán aparecer escritos en castellano y en inglés.**
5. El aparato crítico, estilo y diseño general de los textos remitidos a la Revista responderá al formato APA (APA Style). Los autores pueden encontrar una guía

AUTHOR GUIDELINES

Submission and presentation of originals

1. *Texts must always be submitted via the OJS platform of Comillas Journal of International Relations, through which, and without exception, all communication between the Journal and authors will take place.*
 2. *All submitted texts will always be original work that has neither been previously published nor is in the process of publication or review in another journal or any other type of publication.*
 3. *Contributions will include a separate cover page with the following information: Title of the article in both Spanish and English; Author details (name, surname, membership of any relevant organizations, personal and work address, telephone number, Tax ID No. / Passport, email).*
 4. *All **articles** must be accompanied by a brief summary or abstract of the work (no more than 150 words) and a set of keywords (no more than five). **The title of the article, the summary and the keywords must be in both Spanish and English.***
 5. *The critical apparatus, style and general design of the texts sent to the Journal will comply with the APA Style. Authors can find a guide to this style at the following link:*
<http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>
 6. *Authors must be able to prove they have been granted the necessary authorizations to use any photographs and graphics taken from other sources, and must provide all information required for them to be properly referenced.*
 7. *If an article is accepted for publication, the proofs will be sent to the author and must be returned to the Journal within a maximum of 15 days.*
- ### Review and acceptance
1. *In order to guarantee impartiality in the selection of articles, all contributions will be sent in anonymous form to two external reviewers, **following the double-blind system.** In the*

de este formato en el siguiente enlace: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>

6. Los autores deberán poder acreditar disponer de los permisos necesarios para el uso de fotografías y gráficos tomados de otras fuentes, y proporcionar toda la información precisa para su correcta cita.
7. En el supuesto de que se acepte un artículo para su publicación, las pruebas de imprenta serán remitidas al autor, estas deberán ser devueltas a la Revista en el plazo máximo de 15 días.

Evaluación y aceptación

1. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad en la selección de los artículos, todas las contribuciones serán enviadas de forma anónima a los evaluadores externos, **empleándose siempre el sistema de doble ciego**. En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión.
2. La decisión final se le comunicará al autor, **de manera razonada**, en un plazo máximo de seis meses. En caso de ser aceptado, el tiempo máximo transcurrido entre la remisión del artículo y su publicación será de un año, aunque éste plazo puede dilatarse en función de la programación de la Revista.
3. El dictamen de los evaluadores será **motivado**, indicándose si se recomienda la aceptación del original en sus términos, su revisión con arreglo a las correcciones o sugerencias que se formulen o bien, por último, el rechazo del trabajo evaluado.
4. El Consejo Editorial de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, y atendido el sentido del dictamen de los evaluadores externos, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores.
5. Los autores, mediante la entrega de sus trabajos, aceptan la sujeción de los mismos al dictamen de los evaluadores.
6. Los autores deberán ajustar la redacción final de sus trabajos a las indicaciones que formulen los evaluadores. A este efecto, deberán incorporar *event that one of the reviews is unfavorable, a third opinion will be sought.*
2. *The author will be sent a reasoned answer of the final decision within a maximum of six months. In the event of being accepted, the article will be published within one year of being submitted, although this period may vary depending on the Journal's schedule.*
3. *The reviewers will always provide **reasons** for their opinion, indicating whether the original should be accepted as is, should be revised in line with the reviewers' corrections and suggestions or if the reviewed work should be rejected.*
4. *The Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published, bearing in mind the opinions voiced by the external reviewers, and is responsible for informing authors of its decision.*
5. *By sending in their work, authors willing submit this work for review and assessment by the reviewers.*
6. *Authors are required to amend the final draft of their work according to the indications given by the reviewers. They must include all corrections and modifications classified as essential by said reviewers and, as far as possible, accommodate their suggestions as well. Where corrections of the original work are required, **the contributor** will have a maximum of 2 months in which to make the corrections, and resubmit the article.*
7. *Any originals that do not comply with Comillas Journal of International Relations guidelines for presentation and publication will be returned to their respective authors before being sent for external review. If this occurs, the author will have one week to add the missing information and/or make the required changes to their work. If the appropriate changes are not made, these articles will be rejected.*
8. *Before publication, the authors of all accepted work will grant Comillas Journal of International Relations all exploitation rights relating to said work.*
9. *Once accepted, the texts will become the intellectual property of Comillas Journal of International Relations and may only be reproduced, partially or totally, in accordance with the Creative Commons licence hold by the Journal.*

las correcciones o modificaciones consideradas imprescindibles por dichos evaluadores y, en la medida de lo posible, deberán atender también sus sugerencias. En caso de solicitarse correcciones, **el plazo máximo para remitir una nueva versión del artículo será de dos meses.**

7. Los originales recibidos que no se ajusten a las normas de edición y publicación de *Comillas Journal of International Relations* serán devueltos a sus autores antes de proceder a su envío a los evaluadores. En tal caso, sus autores deberán completarlos con la información omitida y/o efectuar los ajustes formales pertinentes en el plazo de una semana. En caso contrario, dichos trabajos serán rechazados.
8. Los autores de originales aceptados ceden a *Comillas Journal of International Relations*, antes de su publicación, todos los derechos de explotación de sus trabajos.
9. Una vez aceptados, los trabajos quedan como propiedad intelectual de *Comillas Journal of International Relations* y sólo podrán ser reproducidos, parcial o totalmente, siguiendo lo establecido por la licencia Creative Commons de la Revista.

Proceso de revisión por pares

Los originales recibidos se remitirán, de manera anónima, a dos evaluadores externos de reconocida competencia en el campo de las relaciones internacionales, y de manera específica, en la temática particular del trabajo. **Se empleará siempre el sistema de doble ciego.**

En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión. El Consejo de redacción de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores. Todo ello siempre a través de la plataforma OJS de la Revista.

Peer Review Process

All originals received by the Journal will be sent, anonymously, to two external reviewers of recognized expertise in the field of international relations and, more specifically, in the particular topic of the work. Peer reviewing will follow the double-blind system. In the event of receiving an unfavorable review from either reviewer, a third opinion will be sought. However, the Journals Board of Editors will always have the final say on which articles are published and is responsible for informing authors of its decision. The entire process will always take place via the Journals OJS platform.