

# COLECCIÓN

Año XXIX – Volumen 36, Número 2

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

**BUENOS AIRES, OCTUBRE 2025**



## REVISTA COLECCIÓN

### Director

Joaquín Migliore

*Universidad Católica Argentina*

### Consejo de Redacción

Hugo Dalbosco

*Universidad Católica Argentina*

María Pollitzer

*Universidad Nacional de San  
Martín (Argentina)*

Mario Miceli

*Universidad Católica Argentina*

Ignacio López

*Universidad Católica Argentina –  
CONICET*

Fernando Domínguez Sardou

*Universidad UNIE (España)*

Azul Fourcade

*Universidad Católica Argentina*

### Editor

Mauro J. Saiz

*Universidad Católica Argentina*

### Consejo Académico

Samuel Amaral

*Universidad Nacional de Tres  
de Febrero (Argentina)*

Miryam Colacrai

*Universidad Nacional de  
Rosario (Argentina)*

Alcides Costa Vaz

*Universidad de Brasilia (Brasil)*

Carlos Gervasoni

*Universidad Torcuato Di Tella  
(Argentina)*

María Lukac

*Universidad Católica Argentina  
– CONICET*

Ana M. Mustapic

*Universidad Torcuato Di Tella –  
CONICET (Argentina)*

María Matilde Ollier

*Universidad Nacional de San  
Martín (Argentina)*

Vicente Palermo

*Instituto de Investigaciones Gino  
Germani - CONICET (Argentina)*

Darío Roldan

*Universidad Torcuato Di Tella –  
CONICET (Argentina)*

Javier Zelaznik

*Universidad Torcuato Di Tella  
(Argentina)*

# **FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

## **Decano**

Roberto Aras

## **Secretario Académico**

Diego Ferreyra

---

# **DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

## **Director**

Mario Miceli

## **Coordinadora de Estudios**

María Laura Perera Taricco

# Colección

ES UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE  
CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

En las últimas páginas del ejemplar se encuentran las “Indicaciones para el Envío de Colaboraciones”, que detallan las normas para el envío de artículos y ensayos, así como el “Protocolo de Revisión y Evaluación”, que indica el procedimiento de evaluación de los trabajos puestos a consideración de la revista.

Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo al igual que licenciado bajo una Creative Commons Attribution License que permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría del trabajo y la publicación inicial en esta revista.

El envío de material se realiza exclusivamente a través de la página web e implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el “Protocolo de Revisión y Evaluación” de la revista.

©2003, Escuela de Ciencias Políticas

ISSN 0328-7998 (impreso)

ISSN 1850-003X (en línea)

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Registro de propiedad intelectual en trámite.

Impreso en la Argentina – Printed in Argentina

Avda. Alicia Moreau de Justo 1500

C1107AFB Buenos Aires, Argentina

<http://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC>



**COLECCIÓN**  
**Volumen 36, Número 2**  
**(mayo - octubre 2025)**

**ÍNDICE**

NOVEDADES DE LA REVISTA ..... 9

**DOSSIER**

PRESENTACIÓN ..... 13  
*TOMÁS MUGICA (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina) Y MARCO GALLO (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)*

LA SANTA SEDE EN LA GEOPOLÍTICA CONTEMPORÁNEA:  
DIPLOMACIA DE “VALORES” Y PODER ESPIRITUAL ..... 25  
*YOLANDA ALONSO HERRANZ (Universidad Carlos III, España)*

LO VISIBLE Y LO INVISIBLE: NOTAS PARA PENSAR EL  
LUGAR DE LA IGLESIA CATÓLICA EN LA DISCIPLINA  
DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES ..... 63  
*MAXIMILIANO BARRETO (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)*

EL CONCEPTO DE AUTORIDAD POLÍTICA MUNDIAL:  
EL PROBLEMA DE LA BÚSQUEDA DE LA PAZ EN LA  
DSI Y EN JACQUES MARITAIN ..... 83  
*JESÚS CÁCERES NIZ (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)*

THE QUIET DIPLOMACY OF POPE BENEDICT XVI:  
UNCREDITED PAPAL ACHIEVEMENTS ..... 121  
*VICTOR GAETAN (National Catholic Register, Estados Unidos)*

## ARTÍCULOS

THE RISE AND FALL OF THE FIRST PAN-AMERICAN GAMES’ DESIGN .....	153
--	-----

*FRANCESCO DAVIDE RAGNO (Universidad de Bologna, Italia)*

CATTERBERG ACTUALIZADO: CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA CULTURA POLÍTICA ARGENTINA A 40 AÑOS DE LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA .....	177
---	-----

*FACUNDO CRUZ (Observatorio Pulsar UBA, Argentina), JAVIER CACHÉS (Observatorio Pulsar UBA, Argentina) Y EMILIA TAMBURRI (Observatorio Pulsar UBA, Argentina)*

“¿QUÉ ES EL FMI?” PODER SIMBÓLICO Y BUROCRACIA SUPRANACIONAL. LA RELACIÓN CON ARGENTINA (2018-2023) .....	207
---	-----

*GERMÁN RICCI (University of New South Wales, Australia) Y HORACIO DIVITO (Universidad de Buenos Aires – Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Argentina)*

## RESEÑAS

A DIPLOMATIC HISTORY OF US IMMIGRATION DURING THE 20TH CENTURY. POLICY, LAW AND NATIONAL IDENTITY .....	243
--	-----

*JUAN MARTÍN GARESE (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)*

INSTRUCCIONES PARA AUTORES.....	249
---------------------------------	-----

PROTOCOLO DE EVALUACIÓN.....	253
------------------------------	-----



## Novedades de la revista

Estimados lectores:

Continuando con el camino iniciado en el año 2023, la revista se publica este año únicamente en formato digital y de acceso gratuito, manteniendo sus dos números semestrales, en los meses de abril y octubre.

Como novedad reciente, deseamos compartir con alegría que *Colección* ha sido incluida en el Sistema de Información Científica Redalyc. Además del valor intrínseco de esta inclusión, ello también garantiza que los artículos publicados en los números más recientes y los futuros estarán disponibles en una multiplicidad de formatos: PDF, HTML, XML y EPUB. Ello supone mayores posibilidades de difusión y acceso a lo largo de diversos dispositivos y plataformas.

Más inmediateamente, en este segundo número del volumen 36 de *Colección* se publica el dossier temático de este año, dedicado al lugar de la Iglesia Católica en las Relaciones Internacionales, tanto como actor diplomático relevante, como desde un punto de vista científico-disciplinar. El número se completa con otros artículos independientes desde diferentes perspectivas y objetos de interés, así como una reseña.

Como siempre, la revista mantiene su convocatoria permanente a nuevas propuestas de artículos, así como la convocatoria especial al próximo *dossier*. El envío de las mismas deberá realizarse exclusivamente a través de nuestra página web, en la siguiente dirección:  
<http://www.uca.edu.ar/revistacoleccion>

También pueden enviar cualquier consulta o comentario a nuestra dirección de correo electrónico: [coleccion@uca.edu.ar](mailto:coleccion@uca.edu.ar)

En las últimas páginas de este ejemplar, podrá encontrar las instrucciones para los autores, así como la descripción detallada de nuestro proceso de evaluación.



# DOSSIER



## **Presentación del dossier “Geopolítica hacia la paz: el rol internacional de la Santa Sede y la Doctrina de la Iglesia Católica sobre las relaciones internacionales”**

*Coordinador: Tomás Mugica*

### **En búsqueda de la paz: la Santa Sede en las relaciones internacionales**

La Iglesia Católica es un miembro influyente de la sociedad internacional. La Santa Sede, en tanto cabeza de la Iglesia, es un actor soberano no territorial (Byrnes 2017), que mantiene vínculos diplomáticos con 184 Estados, la Unión Europea (UE) y la Soberana Orden de Malta, posee estatus de observador permanente en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y es miembro de diversas agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas, como el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

La conducta internacional de la Santa Sede tiene un carácter híbrido (Troy 2018), en tanto despliega medios seculares, como la diplomacia, al servicio de una misión trascendente, cuyo objetivo no es la prosperidad económica o la razón de Estado sino la consecución del plan de salvación (González Levaggi 2022; Parolin 2017). La búsqueda de la paz, la defensa de los derechos humanos -incluida la libertad religiosa, la lucha por la justicia social, la defensa de la vida y de la familia, el cuidado del medio ambiente y la promoción del diálogo interreligioso se cuentan entre los principales temas de la agenda internacional de la Santa Sede.

¿Qué medios utiliza la Santa Sede para alcanzar sus objetivos en el terreno internacional? La respuesta a la famosa pregunta de Stalin (“¿cuántas divisiones tiene el Papa”?) es negativa: a diferencia de los Estados (o más bien de los Estados poderosos), la Santa Sede no cuenta con medios económicos o militares mediante los cuales coaccionar o comprar a sus interlocutores. Sin embargo, posee poderosos instrumentos de influencia

en la política internacional, entre los cuales se destacan dos: a) el liderazgo moral del Papa, que se extiende más de los fieles católicos y constituye una forma de *soft power* (Nye 2004) y un insumo de diplomacia pública (Arcenaux 2023); y b) su cuerpo diplomático, que representa a la Santa Sede ante la comunidad de naciones y le sirve de vínculo con las Iglesias locales (Feldkamp 2004).

El Papa es el líder religioso de 1406 millones de católicos a nivel mundial (*Annuario Statisticum Ecclesiae* 2023, citado en Vatican News 2025), que se apoya en la influencia moral de la doctrina católica y en su propio prestigio como líder de la Iglesia y figura pública<sup>1</sup>, para hacer oír su voz en los temas más importantes de la agenda global. Adicionalmente, la carencia de intereses militares y económicos fortalece el “poder blando” de la Santa Sede, en tanto la sustrae de la política de poder propia de los Estados.

El servicio diplomático de la Santa Sede está al servicio de la acción apostólica del Papa en tanto pastor de la Iglesia Universal (Parolin 2022). Se trata de un cuerpo profesional altamente especializado, formado en la Academia Eclesiástica Pontificia, una de las academias diplomáticas más antiguas del mundo, fundada en 1701 por el Papa Clemente XI. Su acción se desenvuelve en la órbita de la Secretaría de Estado, el órgano de la Curia Romana que se ocupa de las relaciones con los Estados (mediante la Sección de Relaciones con los Estados). La extensa red diplomática global, sumada al carácter transnacional y la amplia capilaridad de la Iglesia Católica, colocan a la Santa Sede en un situación privilegiada en términos de información y vínculos políticos.

Apoyándose en estos instrumentos, a lo largo de la historia la intervención de la Iglesia ha sido clave para alcanzar la paz y lograr el acercamiento entre Estados en conflicto. La mediación del Papa Juan Pablo II en el conflicto por el Beagle entre Argentina y Chile y los buenos oficios del Papa Francisco para lograr un acercamiento entre Estados Unidos y Cuba constituyen ejemplos contemporáneos de esa dinámica. La Santa Sede juega asimismo un rol destacado en otros aspectos de la agenda

---

<sup>1</sup> Papas como Juan Pablo II y Francisco han alcanzado un perfil muy alto en la esfera pública, en términos de popularidad y conocimiento. Por ejemplo, en el caso de Francisco, un estudio de opinión pública global, realizado en 43 países mostró el 60% de opiniones favorables sobre su figura (Pew Research Center 2014).

internacional, como la defensa de la libertad religiosa, la protección de los migrantes y el cuidado del medio ambiente.

En ese recorrido, la Iglesia ha ido forjando una doctrina sobre las relaciones internacionales, que sirve de fundamento a su actividad diplomática global. Entre sus fuentes principales se cuentan: a) la Doctrina Social de la Iglesia, volcada fundamentalmente en las Encíclicas y otros documentos pontificios y conciliares (como la Constitución Pastoral “*Gaudium et Spes*”, del Concilio Vaticano II); b) los discursos de los Pontífices ante el cuerpo diplomático acreditado en la Santa Sede y ante mandatarios extranjeros y organismos internacionales; y c) las intervenciones de representantes diplomáticos de la Santa Sede ante organismos internacionales y en conferencias internacionales (Espeche Gil 2023).

## **El dossier “Geopolítica hacia la paz”**

A pesar de la trayectoria de la Santa Sede como actor internacional, su rol y su visión en este campo son con frecuencia incomprensidos por la disciplina de las relaciones internacionales, cuando no ignorados por completo. Se trata de un actor sub-teorizado, cuya características peculiares no son recogidas por la teoría de las relaciones internacionales y sobre el cual existen escasos (en términos relativos) estudios empíricos.

El dossier “Geopolítica hacia la paz: El rol internacional de la Santa Sede y la doctrina de la Iglesia Católica sobre las relaciones internacionales”, que presentamos en esta edición, intenta contribuir a dar respuesta a esos vacíos disciplinares.

En su contribución “La Santa Sede en la Geopolítica Contemporánea: Diplomacia de “Valores” y poder espiritual”, Yolanda Alonso Herranz pone el foco sobre los aspectos distintivos de la Santa Sede como actor internacional. Analiza su status jurídico internacional, así como los fundamentos normativos, características y trayectoria de la diplomacia pontificia. En cuanto al primero, reviste especial importancia la creación del Estado de la Ciudad del Vaticano, a partir de los Pactos de Letrán firmados en 1929 entre la Santa Sede y el Reino de Italia, que contribuye a garantizar a la Santa Sede la autonomía temporal indispensable para ejercer las

funciones de gobierno de la Iglesia universal. Constituye por tanto un fundamento clave de su acción diplomática. En relación a lo segundo, Alonso Herranz destaca el proceso de construcción de la diplomacia vaticana y el despliegue de una acción internacional que se apoya en la autoridad moral de la Iglesia, expresada a través del Pontífice.

En un estudio de carácter empírico, Victor Gaetan expone los logros, mayoritariamente ignorados, de la diplomacia del Papa Benedicto XVI. Aunque se suele recordar la reacción causada en el mundo musulmán por las referencias al islam en su discurso de septiembre de 2006 en la Universidad de Ratisbona, durante su pontificado el Papa alemán alcanzó importantes objetivos diplomáticos: una mejora significativa en las relaciones ecuménicas con la Iglesia Ortodoxa de Constantinopla y la Iglesia Ortodoxa Rusa; el fortalecimiento de los lazos con los líderes chiitas en Irán; y el avance de las relaciones bilaterales con Vietnam, China y Rusia. En los tres casos, Benedicto construyó sobre las aspiraciones, logros (y fracasos) de sus predecesores, un testimonio del horizonte temporal extendido que es característico de la conducta diplomática de la Santa Sede. A pesar de la diferencias de estilo y la diversidad de énfasis entre pontificados, los objetivos de la acción internacional de la Santa Sede se sostienen en el tiempo.

Maximiliano Barretto reflexiona sobre el lugar ocupado por la Santa Sede en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Señala las insuficiencias de la teoría para dar cuenta de la Santa Sede como actor internacional: los enfoques estatocéntricos, materialistas y naturalistas predominantes en la disciplina, han contribuido a relegar el estudio de la Iglesia como actor internacional. Constituyen herramientas inadecuadas para comprender la conducta de la Santa Sede, un actor no estatal cuyo comportamiento e influencia en el sistema internacional se explican de manera predominante por factores inmateriales. Con abundancia de datos, el autor muestra que esa postergación se refleja en la actividad científica: la Iglesia ocupa una posición intermedia en términos de cantidad de publicaciones académicas, lejos del protagonismo de los grandes Estados y las organizaciones internacionales más influyentes. En suma, a pesar de su larga y relevante trayectoria como actor internacional, la Iglesia continúa siendo relativamente subestimada como objeto de estudio de las Relaciones Internacionales.



Finalmente, Jesús Cáceres Niz compara el concepto de autoridad mundial tal como es presentado en la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) con el desarrollo realizado por Jacques Maritain, uno de los grandes exponentes del pensamiento católico del siglo XX.

La DSI recoge la tradición de pensamiento cristiano sobre los asuntos internacionales y reconoce la insuficiencia de las estructuras políticas existentes para hacer frente a problemas de alcance global, en especial la cuestión de la paz. Esa insuficiencia demanda la existencia de una autoridad mundial, que deberá ser conformada de manera voluntaria por las naciones, regulada por el derecho, ordenada al bien común y tendrá que actuar bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad.

El pensamiento de Maritain permite profundizar, desde la teoría política, acerca de la posibilidad de realización de la propuesta de la DSI en el campo internacional. Para el filósofo francés, la creación de una Sociedad Política Mundial es una manera eficaz para lograr la creación de una Autoridad Mundial que garantice la paz internacional. A nivel conceptual, la creación de dicha Autoridad demanda dejar de lado la idea tradicional de soberanía, como autoridad suprema e indivisible, y pensar el Cuerpo Político y su órgano superior, el Estado, a partir de la noción de autonomía. Si la soberanía es irrenunciable, la autonomía permite, en cambio, ceder potestades en pos de la consecución del bien común mundial.

Las contribuciones incluidas en este volumen constituyen un valioso aporte para la comprensión del rol peculiar jugado por la Santa Sede en el sistema internacional, sus fundamentos normativos y su trayectoria histórica, así como las limitaciones que enfrenta su estudio en el estado de desarrollo actual de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Claro que el interés por el tema aquí desarrollado no constituye un mero ejercicio de curiosidad intelectual, sino que también busca ser un aporte para la acción. En un contexto internacional en el cual los conflictos se agravan y las reglas pierden valor, se vuelve necesario explorar lógicas de conducta alternativas a la de la política de poder. En tal sentido, la acción diplomática de la Santa Sede no desconoce las duras condiciones del sistema internacional, sino que invita a abordarlas de una manera distinta, mediante la acción política puesta al servicio la fraternidad. A los extremos del voluntarismo y el pesimismo, contrapone un realismo esperanzado, que hace de la Buena Noticia la brújula para navegar la historia.

## Referencias

- Arcenaux, Phillip (2023). “Popes as Public Diplomats: A Longitudinal Analysis of the Vatican’s Foreign Engagement and Storytelling”. *International Journal of Communication*, 17(2023), 3514–3536.
- Byrnes, Timothy A. (2017). “Sovereignty, Supranationalism, and Soft Power: The Holy See in International Relations, *The Review of Faith & International Affairs*, 15:4, 6-20, DOI: 10.1080/15570274.2017.1392140
- Espeche Gil, Vicente (2023). “La doctrina de la Iglesia Católica sobre las relaciones internacionales: fuentes doctrinales”, en Gallo, Marco y Espeche Gil, Vicente (comps.), *Papas y diplomáticos. La doctrina de la Iglesia sobre las relaciones internacionales*, Buenos Aires: Educa.
- Feldkamp, Michael (2004), *La diplomacia pontificia*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.
- González Levaggi, Ariel. (2022). “La geopolítica de la paz del papa Francisco”, ponencia presentada en el seminario “Francisco contra la guerra. La audacia para construir la paz”, organizado por la Cátedra Pontificia y el Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales UCA, agosto 2022.
- Nye, Joseph (2004). *Soft Power*. New York: Public Affairs Books.
- Parolin, Pietro (2017). “The Holy See’s Diplomatic Mission in Today’s World”, en Silvano. M. Tomasi (ed). *The Vatican in the Family of Nations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Parolin, Pietro (2022), “Se necesitan profetas de la salvación y no de la calamidad”, *Criterio*, Edición 2492, octubre 2022.
- Pew Research Center (2014). “Pope Francis’ Image Positive in Much of World”, December 2014.
- Troy, Jodok (2018). “The Pope’s own hand outstretched’: Holy See diplomacy as a hybrid mode of diplomatic agency”, *The British Journal of Politics and International Relations* 2018, Vol. 20(3) 521–539.
- Vatican News (2025), “Aumento del número de católicos en el mundo: 1.406 millones”, 20 de marzo de 2025.

## **La geopolítica de la paz en el Magisterio contemporáneo de la Iglesia Católica**

*Marco Gallo*

En estos últimos decenios de la historia contemporánea, la Iglesia Católica ha sido, tanto a través de la Santa Sede como de la acción individual de obispos e iniciativas de movimientos eclesiales tales como la Comunidad de Sant' Egidio, una de las mayores protagonistas para solucionar conflictos o sentar las bases para mediaciones diplomáticas. En esta perspectiva quiero recordar el seminario realizado en el 2015 junto a la Dirección de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la UCA, sobre mediaciones y transiciones pacíficas a la democracia en América Latina durante el pontificado de Juan Pablo II. En estos casos las acciones han logrado éxitos en pos de la convivencia entre los pueblos y las naciones. En esta misma perspectiva señala Andrea Riccardi: “la Iglesia representa, más allá de los confines nacionales, una internacional que reúne gente de diferentes países. La Santa Sede prioritariamente mira a la realidad y a los intereses de esta internacional. Un gobierno pastoral entrenado y una diplomacia medida, no sin dificultades, trabajan para conciliar la visión universal de esta internacional y las diferentes políticas de la Iglesia en los diversos países.”

Es cierto que la experiencia, especialmente de la Segunda Guerra Mundial, ha marcado profundamente al catolicismo contemporáneo. No se comprende el desarrollo y el crecimiento de parte del gobierno de la Santa Sede, de su compromiso por la paz, de sus relaciones con el judaísmo y con otras instituciones, si no se reflexiona sobre la cuestión de la Santa Sede en las fronteras de la guerra. Hay que destacar la originalidad de la Iglesia Católica en relación con las organizaciones internacionales que se van constituyendo después del conflicto bélico. Un ejemplo es el acercamiento de la Iglesia a la Organización de la Naciones Unidas (ONU), bastante paulatino y con algunas reservas iniciales, pero al final decidido. Las dos organizaciones concuerdan en el objetivo común de la paz, que la Santa Sede considera vital para la supervivencia del mundo contemporáneo y al final, del mismo catolicismo. De esta manera, las organizaciones internacionales, devienen un sector en el que se desarrolla la política de la

Iglesia en los últimos decenios. Prueba de esto son las intervenciones apasionadas primero de Pablo VI, luego de Juan Pablo II por dos veces, de Benedicto XVI y finalmente de Francisco, en la Asamblea de las Naciones Unidas, a favor de la paz y en pos de una pacífica convivencia entre las naciones. El “nunca más la guerra” de Pablo VI se une idealmente, como un hilo conductor a la definición que “La guerra es la negación de todos los derechos y una dramática agresión al ambiente.” La política de la Iglesia en favor de la paz y la convivencia es una nota dominante en el transcurso del siglo XX. Durante la Primera Guerra Mundial hay que destacar el fervoroso llamado de Benedicto XV que definió el conflicto bélico “la inútil matanza”. En la nota que escribió el 1 de agosto de 1917, que fue un intento de mediación entre los beligerantes, llamó la atención unánime de la opinión pública. Pero como nota el estudioso Enrico Serra “el mensaje papal comprendía una parte menos ocasional y más duradera: aquella inicial donde el pontífice ponía los principios de una nueva doctrina en la conducta de las relaciones internacionales.” Estos principios que se sembraban con la intervención papal, son aún actuales y se pueden resumir en estos puntos: la fuerza moral del derecho debía sustituir la de las armas; era necesario llegar a una disminución simultánea y recíproca de los armamentos; la creación de la institución del arbitraje obligatorio; la libertad de los mares; ir al encuentro de las aspiraciones de los pueblos; solucionar con espíritu de justicia las cuestiones políticas territoriales y en el caso del primer conflicto bélico mundial, los asuntos se referían a Armenia, a los Balcanes, a los territorios polacos y a las colonias.

La voz de los pontífices se ha levantado fuerte contra todos los conflictos bélicos de nuestra historia contemporánea. Pio XI habló de la guerra como de “una aventura sin retorno” y Pio XII en su famoso radiomensaje del 24 de agosto de 1939, dirigido a los gobernantes y los pueblos, pronunció estas palabras: “nada está perdido con la paz, todo se pierde con la guerra”, definiendo de este modo el eje de su obrar, alrededor del cual se organizó, en los comienzos, su acción diplomática y de gobierno. Después del final de la Segunda Guerra Mundial, Pio XII en la alocución de la Navidad de 1945 “*Negli ultimi sei anni* (en los últimos seis años)”, anuncia la realización de un próximo consistorio de cardenales, como signo de universalidad de la Iglesia y vuelve a retomar el tema de la paz como rechazo del “totalitarismo del Estado fuerte” incompatible con una “verdadera y sana democracia” y

reafirma la idea que en el origen de la guerra recién concluida, que habían existido errores que implicaban “el desinterés, la subversión, la negación y el desprecio del pensamiento y de los principios cristianos”.

Frente a las tensiones y a las crisis frecuentes que conoce el sistema de relaciones internacionales, la preocupación principal de la Santa Sede es la de la paz. Sucesivamente los pontífices Juan XXIII, Pablo VI, Juan Pablo II, se ubicarán en la línea de sus predecesores, Benedicto XV, Pío XI y Pío XII.

La encíclica “*Pacem in Terris*” de Juan XXIII, el “Nunca más la guerra” de Pablo VI en octubre de 1965 ante la Asamblea General de Naciones Unidas, manifiestan tal continuidad. La paz no puede estar separada de la justicia, en los temas internos de los Estados, como afirma de manera significativa el nombre de la Comisión “Justicia y Paz” de la Santa Sede, instituida después del Concilio Vaticano II.

La figura de Juan XXIII merece una reflexión específica porque es, sin lugar a duda, el Pontífice que en el siglo XX resume con la encíclica *Pacem in Terris*, todo el magisterio pontificio del Novecientos, en pos de una verdadera pedagogía de la paz. Frente a la gravísima crisis de Cuba del octubre de 1962, en coincidencia con el comienzo del Concilio Vaticano II, Juan XXIII, a través de la radio, difunde el 25 de octubre el mensaje - llamamiento a los gobernantes, específicamente a la Unión Soviética de Kruschev y a los Estados Unidos de John Kennedy. Con fuerza Juan XXIII aboga por el diálogo, que es una “sabiduría” frente a los horrores de la guerra. El pontífice desde hacía tiempo sentía la necesidad de una síntesis del pensamiento cristiano sobre la cuestión de la paz, una síntesis que tuviera en cuenta unos datos fundamentales del nuevo humanismo, que iba imponiéndose en la historia, después de la tragedia de la bomba atómica de Hiroshima. En Pablo VI, con su histórica intervención en la Asamblea de Naciones Unidas, hay que destacar toda una continuidad con el anhelo y la construcción duradera de la paz teorizada por Juan XXIII. El Papa Montini apuesta al rol mediador de la paz de las Naciones Unidas. Para el pontífice ella es vista como una institución internacional bastante neutral y no tan alineada ideológicamente con ningún bando. Otro gesto de gran significancia simbólica fue el de instaurar a partir de 1968, cada primer día del año, la Jornada Mundial por la Paz, en la que el Papa envía a todo el

mundo un mensaje, como momento de reflexión para todo el año, sobre la necesidad y la urgencia de construir la paz.

Por su parte Juan Pablo II ha sido testigo directo de las terribles consecuencias creadas por los totalitarismos, primero nazi y luego soviético con sus secuelas de víctimas, de matanzas y de crímenes sin límites. Este horror se ha transformado en su pontificado en una oposición a la guerra como instrumento de resolución de los conflictos y al mismo tiempo en un pedido continuo de la paz, como don supremo de Dios a la humanidad por medio de Jesucristo, pero también como responsabilidad de los pueblos y de las religiones. Justamente en esta perspectiva convocó en octubre de 1986 en Asís el Encuentro de Oración por la Paz con todos los líderes religiosos mundiales, ladrillo esencial para la construcción de una paz global.

Juan Pablo II desde el comienzo de su pontificado, inaugurando la pastoral de los viajes, se presenta al mundo cada vez más como mensajero de paz y se mueve con audacia y al mismo tiempo con prudencia diplomática, en los diferentes cuadrantes conflictivos del globo. Acciones diplomáticas que evitan guerras y conflictos regionales como en el caso de la contienda por el Beagle entre Argentina y Chile y gestos de ruptura hacia los regímenes dictatoriales para favorecer la transición a la democracia, tanto en América Latina (Chile, Paraguay, El Salvador) como en Asia (Filipinas, sólo para cita algunos ejemplos), son muy frecuentes en su magisterio pastoral.

Sobre Benedicto XVI hay que destacar su pedagogía de la paz que ha consistido sobre todo en fomentar una diálogo sincero entre culturas y religiones. Algunas sus reflexiones en enero de 2013, poco antes de su renuncia, manifiestan bien su postura: “Construir la paz significa educar a los individuos a combatir la corrupción, la criminalidad, la producción y el tráfico de drogas, así como a evitar divisiones y tensiones, que amenazan con debilitar la sociedad, obstaculizando el desarrollo y la convivencia pacífica”.

Con el Papa Francisco, en un cuadro mundial cada vez más convulsionado, nos ponemos frente al primer líder que ha comparado el actual escenario a “una tercera guerra mundial a pedazos”. Como he ya señalado en otras oportunidades sus iniciativas diplomáticas para favorecer la paz y la convivencia entre los pueblos han sido numerosas. En una de sus

primeras acciones en septiembre de 2013 ha evitado una intervención americana en Siria como así también ha reunido a los presidentes de Israel y de la Autoridad Palestina para favorecer canales de paz. Sucesivamente ha facilitado el acuerdo de Paz en Colombia y patrocinado una nueva etapa de relaciones entre la administración americana y Cuba. En África con sus viajes a la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, ha buscado activar y fortalecer firmes canales de diálogo entre musulmanes y cristianos. En esta perspectiva el documento suscrito con el Imam de Al-Alzhar, Al- Tayyeb en 2019 en Emiratos Árabes, sobre la fraternidad humana, ha sido un hito dentro de las renovadas relaciones de convivencia con el islam. Por último, la labor diplomática del Papa Francisco con referencia al conflicto entre Ucrania y Rusia ha sido criticada por no haber tomado una posición clara frente a la agresión rusa. Lamentablemente algunos sectores han juzgado como un fracaso la misión de paz confiada al Cardenal Zuppi que, en verdad, a través de un trabajo humanitario, ha abierto pequeñas luces en un panorama dramáticamente bloqueado por la ausencia de iniciativas diplomáticas y negociales, con la paulatina restitución de los menores ucranianos, secuestrados por los rusos.

La diplomacia de la Santa Sede, lejos de los reflectores mediáticos continua su acción prudente y global que de alguna manera va a traer frutos positivos.





# LA SANTA SEDE EN LA GEOPOLÍTICA CONTEMPORÁNEA: DIPLOMACIA DE “VALORES” Y PODER ESPIRITUAL

---

**Yolanda Alonso Herranz\***

Universidad Carlos III

✉ [yalonsoherranz@gmail.com](mailto:yalonsoherranz@gmail.com)

Recepción: 19 de mayo de 2025

Aceptación: 3 de septiembre de 2025

DOI: 10.46553/colec.36.2.2026.p25-61

**Resumen:** Dentro del contexto de la diplomacia internacional es necesario poner de relieve la singular posición de la Santa Sede como actor de Derecho internacional y su evolución diplomática desde los Pactos de Letrán de 1929 hasta la actualidad. De esta forma, su doble soberanía -espiritual y territorial- le legitima dentro de las relaciones bilaterales y multilaterales. El papel de los Papas, desde Juan XXIII hasta Francisco, ha sido trascendental en la promoción de la paz, la protección de los derechos humanos y la libertad religiosa. Asimismo, destaca su «diplomacia de valores» sin intereses territoriales y frente a los desafíos contemporáneos.

**Palabras clave:** Santa Sede; diplomacia; soberanía espiritual; Naciones Unidas; paz

---

\* Doctora en Derecho Eclesiástico, profesora Ayudante Doctora Departamento de Derecho Internacional, Eclesiástico y Filosofía del Derecho, Universidad Carlos III de Madrid.

## THE HOLY SEE IN CONTEMPORARY GEOPOLITICS: ‘VALUE’ DIPLOMACY AND SPIRITUAL POWER

**Abstract:** Within the sphere of international diplomacy, it is essential to highlight the unique position of the Holy See as a subject of international law and its diplomatic evolution from the Lateran Pacts of 1929 to the present day. Its dual sovereignty—both spiritual and territorial—legitimizes its role in bilateral and multilateral relations. The Popes, from John XXIII to Francis, have played a pivotal role in promoting peace, safeguarding human rights, and defending religious freedom. Likewise, the Holy See is distinguished by its “diplomacy of values,” free of territorial ambitions, as it confronts contemporary challenges.

**Keywords:** Holy See; Diplomacy; Spiritual Sovereignty; United Nations; Peace

(...) Las relaciones entre las naciones como las relaciones humanas, “comprenden la esencia de la verdad, de la justicia, de la caridad, de la libertad”

Carta Encíclica *Pacem in Terris* de Juan XXIII

(11 de abril de 1963)

### I. Introducción

El Papa Francisco en su viaje a Corea en 2014<sup>1</sup>, definió la diplomacia como “el arte de arte de lo posible [que], está basada en la firme y constante convicción de que la paz se puede alcanzar mediante la escucha

---

<sup>1</sup> Viaje apostólico a la República de Corea con ocasión de la VI jornada de la juventud asiática (13-18 de agosto de 2014), encuentro con las autoridades, Discurso del Santo Padre Francisco, Salón Chungmu de la Casa Azul, Seúl, 14 de agosto de 2014. Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2014/august/documents/papa-francesco\\_20140814\\_corea-incontro-autorita.html](https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2014/august/documents/papa-francesco_20140814_corea-incontro-autorita.html)

atenta y el diálogo, más que con recriminaciones recíprocas, críticas inútiles y demostraciones de fuerza”.

Como advertiremos a lo largo estas páginas, la actuación de la Santa Sede en el contexto internacional tiene peculiaridades que le alejan de cualquier sujeto de Derecho internacional, pues su actividad principalmente se ha basado en la influencia moral y política que puede ejercer sobre otros actores internacionales.

La autoridad de la diplomacia vaticana en el panorama geopolítico internacional es un hecho incuestionable. La Santa Sede, órgano central del gobierno de la Iglesia católica y Estado independiente y soberano, mantiene actualmente relaciones diplomáticas formales con 184 Estados<sup>2</sup>, a través de la nominación de Nuncios apostólicos<sup>3</sup> y la celebración de los correspondientes acuerdos bilaterales. Su papel activo en el campo internacional (Bonet Navarro 2014) se desarrolla en aspectos como la promoción de la paz, los derechos humanos y la justicia social. En este sentido, como manifiesta la propia Iglesia católica en el texto *Lumen Gentium*<sup>4</sup>, “en su tarea de defender la dignidad humana y la libertad religiosa, está dispuesta a colaborar con todos aquellos actores internacionales que trabajen, más allá de sus fieles, en esta misma línea”. Del mismo modo, manifiesta la “paz justa” en el Concilio Vaticano II, en

---

<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.vaticannews.va/es/vaticano/news/2025-01/relaciones-diplomaticas-santa-sede-estados-organizaciones.html>

<sup>3</sup> La misión de los Nuncios (Decano del Cuerpo diplomático) del Romano Pontífice se regula por el *motu proprio Sollicitudo omnium Ecclesiarum* de Pablo VI del 24 de junio de 1969 y por el Código de Derecho Canónico (cs. 362-367). En general, la presencia de la Santa Sede en las relaciones y las organizaciones internacionales es a través de su diplomacia, cuyos elementos principales son las Nunciaturas Apostólicas y otras Representaciones pontificias. Dependen principalmente de la Secretaría de Estado y trabajan en estrecha relación con otros Dicasterios (departamentos) de la Curia Romana, que ayudan al Papa como cabeza de la Iglesia Católica. Por otra parte, las relaciones con los Estados se mantienen a través de sus Representantes acreditados ante la Santa Sede.

<sup>4</sup> Constitución dogmática sobre la Iglesia *Lumen Gentium*. Capítulo 1, I. ([http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_const\\_19641121\\_lumen-gentium\\_sp.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19641121_lumen-gentium_sp.html))

la Constitución Pastoral *Gaudium et spes*<sup>5</sup>, muestra el papel de la Iglesia en el mundo contemporáneo.

Desde 1870 y hasta 1929, durante la “Cuestión Romana” (Arrieta 2022, 40)<sup>6</sup>, el papado deja de tener un territorio efectivamente suyo y será a través de la firma de los Pactos de Letrán la finalización del problema suscitado entre el Estado de Italia y la Iglesia de Roma. Entre otras cosas, los Acuerdos crean un nuevo Estado llamado Ciudad del Vaticano. De este modo, el papel de la Santa Sede en el ámbito internacional, tanto respecto a su presencia en los organismos internacionales como en sus respectivas relaciones con los Estados soberanos, se comprende en el goce de la personalidad jurídica internacional por su parte.

Tradicionalmente la diplomacia vaticana estuvo centrada en la protección de los intereses de los católicos y en la garantía de las buenas relaciones entre Estados y la Iglesia. En el ámbito internacional la Iglesia se auto presenta como un referente ético pero imparcial, un “experto en humanidad” que aporta su experiencia en la consecución de la “paz justa” (Minteguía Arregui 2004, 140).

Desde esta perspectiva, trataremos de ofrecer un análisis de cómo juega la diplomacia vaticana un papel esencial en el contexto de las relaciones internacionales, es necesario, por un lado, abordar la naturaleza jurídica de la Santa Sede, así como la forma en la que se relaciona con sus homólogos extranjeros. Por otro lado, antes de conocer el papel que ha desarrollado en el seno de Naciones Unidas, debemos prestar atención a la geopolítica vaticana desarrollada por los Papas, en concreto, tomamos como punto de partida el período histórico coincidente con el pontificado de Juan XXIII. Finalmente, su actuación ante Naciones Unidas, con quien comparte el establecer, favorecer y reforzar las relaciones de mutua comprensión, de mutua coordinación y de colaboración, para alcanzar la paz, la justicia y la protección de los Derechos Humanos.

---

<sup>5</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_const\\_19651207\\_gaudium-et-spes\\_sp.html](https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html)

<sup>6</sup> Ante la apropiación de los territorios papales por el Reino italiano, el Papa Pío IX condenó esta situación en la Encíclica “*Respiciens ea*” el 1 de noviembre de 1870. De este modo, se planteó desde un punto de vista temporal expresando la voluntad pontificia de no ceder ante las presiones de renuncia al mismo.

## II. Personalidad jurídica internacional de la Santa Sede. Un *status* privilegiado

La Santa Sede es, en primer término, el órgano central del gobierno de la Iglesia católica, una comunidad de creyentes de carácter universal que se presenta en el mundo con sus aspectos espirituales y societarios que inexorablemente se encuentran unidos (Montes Casas 2018). Desde esta premisa, resulta determinante analizar cuál es el verdadero *status* internacional de la Santa Sede.

En virtud de la firma de los Acuerdos de Letrán el 11 de febrero de 1929<sup>7</sup>, Italia reconocía la soberanía de la Santa Sede en el campo internacional, dando origen a la creación del Estado de la Ciudad del Vaticano. La Santa Sede había sido desposeída de su base territorial al perder los Estados Pontificios por la invasión de las tropas italianas en 1870. Aquellos tenían una premisa esencial, hacer depender la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede de un ente con soberanía territorial.

En su preámbulo se determinaba la creación del Estado de la Ciudad del Vaticano para garantizar a la Santa Sede “la absoluta independencia para el cumplimiento de su alta misión en el mundo”, en este sentido, se trataba de asegurar el ejercicio de la libertad espiritual de la Santa Sede, su independencia en la realización de su actividad de gobierno en favor de la Iglesia universal y de su labor pastoral. El Vaticano es un ente con carácter instrumental respecto de la Santa Sede, constituye su base territorial, ya que su propia existencia se dirige a favorecer el reconocimiento de la soberanía de la aquella en el ámbito internacional. Nacía como ente independiente con su propia personalidad jurídica y como soberano temporal sobre un territorio.

---

<sup>7</sup> El 7 de junio de 1929, se ratificaron los Acuerdos, y en esa mismo *Motu Proprio*, Pío XI promulgó las seis Leyes orgánicas que constituyeron la base jurídica sobre la que se asienta el nuevo Estado, naciendo como ente independiente con su propia personalidad jurídica internacional, distinta a la de la Santa Sede. Así pues, el Estado de la Ciudad del Vaticano es una realidad jurídica nueva, contemporánea, aunque desde un punto de vista histórico supone la prolongación de la tradición milenaria que arranca con la consecución del poder temporal por el Papado y que en su última manifestación anterior la constituyeron los Estados Pontificios.

De este modo, la creación del Estado de la Ciudad del Vaticano supuso la recuperación por parte de la Santa Sede de la condición de sujeto de Derecho internacional, desde entonces, la figura del Papa actúa como cabeza de la iglesia católica y como jefe de Estado (D'Avack 1953), por tanto, ostenta la función de representación internacional del Estado de la Ciudad del Vaticano frente a sus homólogos extranjeros.

En el Romano Pontífice confluyen la soberanía espiritual y la temporal, por poseer el Primado espiritual de la Iglesia y ser el soberano del Estado de la Ciudad del Vaticano. Aunque la soberanía territorial es secundaria respecto de la espiritual, sirve para ofrecer estabilidad y seguridad a la independencia de la soberanía espiritual. Consecuencia de ello es, como se ha indicado anteriormente, que la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede sea distinta a la del Estado de la Ciudad del Vaticano. En ese sentido, el art. 3 del Tratado lateranense reconoce la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede, así como la soberanía temporal sobre un territorio, concretamente, “la plena propiedad y la exclusiva y absoluta potestad y jurisdicción soberana sobre el Vaticano... con todas sus pertenencias y dotaciones”.

Resulta esencial plantear el estudio del concepto de subjetividad internacional y el título en virtud del cual está legitimada la Santa Sede para intervenir en la comunidad internacional. La personalidad internacional conforma la naturaleza por la que la Santa Sede sin ser un Estado *stricto sensu*, en esencia, es el órgano central del gobierno de la Iglesia católica<sup>8</sup>. De este modo, el Derecho canónico afirma que tanto la Iglesia católica como la Santa Sede son personas morales por ordenación divina<sup>9</sup> (c. 113§1)<sup>10</sup>, a lo que se añade la competencia en el orden

---

<sup>8</sup> Según lo establecido por el Derecho canónico como Derecho propio de la Iglesia católica, los principios esenciales de cualquier Iglesia Católica particular en cualquier parte del mundo, es la obediencia al Sumo Pontífice, con relación a las materias morales y teológicas. El Papa quien tiene una potestad ordinaria en la Iglesia, que es suprema, plena, inmediata y universal (c. 331 *in fine*) y que además ostenta también como potestad ordinaria sobre todas las iglesias particulares (c. 333.2)

<sup>9</sup> Quienes interpretan la doble subjetividad internacional parten de la idea de que tanto la Iglesia Católica como el Estado de la Ciudad del Vaticano, disponen de personalidad, organización y finalidades diferentes. Del c. 113.1 CIC1983, se deduce la personalidad diferenciada. *La Iglesia Católica y la Sede apostólica son personas*

internacional de la Secretaría de Estado (c. 361) y la misión encomendada a los denominados Legados pontificios (cs.362 a 367) (Bonet Navarro 2008). La Santa Sede actúa en nombre y por cuenta del Estado de la Ciudad del Vaticano, de modo que, aquélla, interviene en el orden internacional desde una doble perspectiva, por sí misma y en nombre del Estado vaticano, representado a su vez, dos destinatarios de dicha actividad: la Santa Sede en cuanto gobierno central de la IC y el Estado de la Ciudad del Vaticano como entidad estatal formalmente constituida (González Ayesta 2013,134).

Inicialmente partimos de tres realidades distintas; la Iglesia católica, como comunidad independiente de creyentes y que cuenta con un ordenamiento jurídico propio, el Derecho canónico; el Estado de la Ciudad del Vaticano, territorio con independencia desde 1929 a través de la firma de los Pactos de Lateranenses entre Italia y la Santa Sede; y la propia Santa Sede, órgano de gobierno de la Iglesia católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano.

La atribución de la titularidad del Estado de la Ciudad del Vaticano a la Santa Sede como sujeto internacional, podría determinar que aquel “es constitucionalmente, necesariamente, un Estado-fin, surgido para asegurar a la Santa Sede lo necesario para proveer con la debida libertad e independencia al gobierno pastoral de la Iglesia católica en el mundo (...)” (Jemolo 1929, 202).

Ahora bien, desde esta perspectiva resulta necesario preguntarnos si estamos en presencia de sujetos internacionales diferentes -la Santa Sede y la Iglesia católica, y la Ciudad del Vaticano-, o si, por el contrario, nos encontramos ante un solo sujeto, la Santa Sede como gobierno de la

---

*morales por la misma ordenación divina*”, e implícitamente, la de ambas respecto al Estado de la Ciudad del Vaticano.

<sup>10</sup> La Santa Sede en el Derecho canónico es el órgano central de gobierno de la Iglesia católica. Por un lado, en sentido estricto, alude al oficio del Romano Pontífice y por otro, en sentido amplio, comprende también, la Secretaría de Estado, el Consejo para los asuntos públicos de la Iglesia, y otras Instituciones de la Curia Romana (cs. 113 y 361 CIC 83). Fundado en el Derecho divino el ordenamiento canónico atribuye personalidad moral tanto a la Iglesia católica como a la Santa Sede. El c. 113, § 1 permite así encontrar dos personalidades diversas.

Iglesia y de la Ciudad del Vaticano<sup>11</sup>. Esto es, la Santa Sede interviene como sujeto internacional en virtud de su soberanía sobre el Estado Ciudad del Vaticano en unos casos, y en otros como cabeza de la Iglesia católica, es decir como instrumento a través del cual actúa la subjetividad internacional de la Iglesia católica, independientemente de la soberanía territorial del Vaticano (Manzanares 1995).

Con todo ello, podemos afirmar que la respuesta no es sencilla<sup>12</sup>, la doctrina examina parte del estudio desde dos elementos contrapuestos - soberanía espiritual vs soberanía territorial- en el campo del Derecho internacional. Exponemos, por tanto, las diferentes teorías que podrían responder a la disyuntiva formulada.

En primer lugar, quienes defienden el reconocimiento internacional de la Santa Sede no tanto por los elementos personales o territoriales sino por la autoridad moral o soberanía espiritual que ejerce y que, por tanto, permite justificar su condición *sui generis* como sujeto de Derecho internacional (Díez de Velasco 2013). Desde esta perspectiva:

La especificidad propia de la Santa Sede respecto del resto de los sujetos de Derecho internacional se encuentra en la existencia y la razón de ser de su personalidad que no deriva sólo de criterios jurídicos, sino principalmente de los principios teológicos que sustentan su soberanía espiritual. (Constitución

---

<sup>11</sup> Dag Hammarskjöld, antiguo Secretario General de las Naciones Unidas, lo expresó de una manera gráfica “Cuando pido una audiencia en el Vaticano, no me voy a ver al Rey de la Ciudad del Vaticano, sino al jefe de la Iglesia Católica”, (Riedmatten 1970, 74).

<sup>12</sup> Podemos establecer distintas teorías: La teoría canonística de la doble personalidad en el orden interno e internacional de la Iglesia y de la Santa Sede (con o sin personalidad de la Ciudad del Vaticano); la teoría canonística de la doble personalidad de la Iglesia y de la Santa Sede en el orden interno y única personalidad de la Iglesia (Santa Sede) en el internacional (con o sin personalidad de la Ciudad del Vaticano); la teoría naciente del Derecho internacional y eclesiástico, esto es, la única personalidad internacional de la Iglesia católica o de la Santa Sede (con o sin personalidad de la Ciudad del Vaticano); y finalmente, la teoría positivista que niega la personalidad internacional de la Iglesia y de la Santa Sede y sólo acepta la del Estado de la Ciudad del Vaticano. D’Avack, P., *Vaticano e Santa Sede. Religione e società*, Mulino, Bologna, 1994, p.190.



Dogmática sobre la Iglesia *Lumen Gentium*, nº. 8, de 21 de septiembre de 1964; Decreto *Unitatis Redintegratio* sobre Ecumenismo, nº 2, de 21 de noviembre de 1964)

En segundo lugar, el sector doctrinal que niega su posición internacional sobre su soberanía espiritual, debiendo atenderse únicamente a la soberanía territorial como título jurídico válido para su participación en el orden internacional (Bonet Navarro 2014,187). Los desaparecidos Estados Pontificios determinaban que la personalidad jurídica internacional dependiera de un ente estatal con soberanía territorial. Esto permitió la existencia de una soberanía espiritual pontificia distinta a la soberanía territorial de cualquier Estado, si bien, ésta también ha sido ejercida de forma efectiva dentro del ámbito internacional.

En este orden, podemos encontrar su fundamento en el papel histórico que ha jugado en la formación del orden internacional, su prestigio, influencia y respeto e inspiración en la mayoría de los Gobiernos. Elementos que podemos encontrar en el Tratado lateranense “Italia reconoce la soberanía de la Santa Sede en el ámbito internacional como atributo inherente a su naturaleza, conforme a su tradición y a las exigencias de su misión en el mundo” (art.2). A tal fin, la Santa Sede actúa *de facto* en representación de la IC, mientras que el Estado de la Ciudad del Vaticano le sirve de garantía y asiento territorial a ambas, a la Santa Sede y a la Iglesia Católica. Dada esta complejidad, fue preceptivo el reconocimiento de la subjetividad internacional de la Santa Sede.

Tomemos pues, como referencia que la Santa Sede es sujeto de Derecho Internacional porque es un centro de poder independiente que realiza actos jurídicos propios, y como tal ha visto reconocida su capacidad como sujeto soberano. Mantiene las consiguientes relaciones diplomáticas con carácter formal (Roca 2008). Siendo así, la Santa Sede es destinataria de normas internacionales y titular del poder jurídico derivado de éstas. En general y correspondientemente a las prerrogativas propias de la subjetividad internacional, disfruta del derecho de legación activa y pasiva (*ius legationis*), del derecho a estipular tratados internacionales (*ius tractatum*) y la función de ser árbitro o mediador en las controversias internacionales (*ius foederum*), además de los derechos a participar en conferencias y organizaciones internacionales (García-Martín 1998, 253).

Ahora bien, dadas sus especiales características, la Santa Sede mantiene relaciones diplomáticas formales con sus homólogos en la esfera internacional, es destinataria de normas internacionales y titular del poder jurídico que de ellas se deriva, ha concluido numerosos acuerdos internacionales y concordatos (*ius foederum ac tractatum*), participa en conferencias internacionales; ha sido requerido su reconocimiento en relación a Estados de nueva formación y de nuevos gobiernos (en el caso de Estados preexistentes), ha asumido funciones de arbitraje o mediación entre varios Estados a petición de los interesados, etc.

Para ello, cuenta con la figura del denominada “Representante Pontificio”. Descrita en la Carta Apostólica en forma *Motu Proprio* “*Sollicitudo omnium ecclesiarum*”<sup>13</sup> de 24 de junio de 1969 de Pablo VI como “los eclesiásticos ordinariamente investidos con la dignidad del Episcopado, que reciben del Romano Pontífice el encargo de representarlo de manera estable en las diversas naciones o regiones del mundo”. Si bien, tendrán distintas nominaciones en función de la concreta actividad que tengan encomendada. Como establece el apartado II de la referida Carta Apostólica, por un lado, serán Delegados Apostólicos, quienes únicamente ejerzan la actividad de carácter religioso y eclesial con las Iglesias locales. Por otro lado, cuando el desarrollo de la labor además conlleva una función diplomática,

el designado en Estados y Gobiernos recibe el título de Nuncio<sup>14</sup>, Pro-Nuncio e Internuncio, según tengan el grado de

---

<sup>13</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/paul-vi/it/motu\\_proprio/documents/hf\\_p-vi\\_motu-proprio\\_19690624\\_sollicitudo-omnium-ecclesiarum.html](https://www.vatican.va/content/paul-vi/it/motu_proprio/documents/hf_p-vi_motu-proprio_19690624_sollicitudo-omnium-ecclesiarum.html)

<sup>14</sup> Esta figura entre otras funciones reconocidas por la Iglesia, realizan funciones internas como de relación con los Obispos del Estado en el que están destinados como representantes de la Santa Sede, a su vez, también en su haber se encuentran las competencias externas, esto es, la relación con las autoridades seculares, si bien, las competencias concretas de cada Nuncio Apostólico se determinaban en las Cartas credenciales. Como destaca Bonet, en materia política su actuación influía en la vida de las naciones, así mismo, en las distintas relaciones entre la Iglesia con los Estados. *Vid.* Bonet Navarro, J., «La consolidación en la Edad Moderna de las relaciones diplomáticas entre la Santa Sede y los Estados» en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º. 3, 2003. El mismo autor en: «Origen

«Embajador», con el derecho anejo de decanato en el cuerpo diplomático, o sin tal derecho, o tengan el grado de «Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario. (Carta Apostólica en forma *Motu Proprio* “*Sollicitudo omnium ecclesiarum*)

Su presencia se extiende no solo en el ámbito de las relaciones bilaterales a través de los denominados Concordatos entre la Santa Sede y el Estado para regular materias de interés común, sino que, en las últimas décadas su actuación se ha visto incrementada con su participación en Tratados multilaterales. Tras la celebración del Concilio Vaticano II (1962-1965), su posición se incrementa en la comunidad internacional, configurándose como referente moral para el resto de los sujetos de la sociedad internacional (Sánchez Patrón, Corral Salvador 2005; Vega Gutiérrez 1998). Paulatinamente, ha ido ampliado su campo de intervención formando parte de Organizaciones internacionales (Soler 2018), pudiendo destacar, las relaciones que mantiene con la ONU (Vega Gutiérrez 2008; Pacheco Barrio 2017), como Observador permanente<sup>15</sup> en calidad de Estado no miembro (Sánchez Patrón, Corral Salvador 2005). De

---

y desarrollo durante la Edad Moderna de las Nunciaturas Apostólicas», en Anales de la Facultad de Teología, 2006 pp. 65-92; «La expansión universal de las relaciones diplomáticas de la Santa Sede», en Revista Española de Derecho Canónico, 65,1998, pp. 179-191.

<sup>15</sup> El estatuto de Observador permanente otorga la titularidad de los derechos y obligaciones indicados en la Carta de la Organización de Naciones Unidas, salvo el de voto: acceso a los órganos de la ONU, a sus organismos subsidiarios, a documentos de la Organización y a las conferencias de las Naciones Unidas; emitir declaraciones, formular réplicas, adelantar propuestas, distribuir documentos, y los privilegios e inmunidades diplomáticas necesarias para tutelar el ejercicio efectivo de su misión. La Santa Sede fue admitida el 1 de febrero de 1967 ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra como Observador permanente. En la actualidad, solo Suiza y la Santa Sede mantienen todavía la condición de observador permanente. Sobre los Observadores permanentes, no existe un instrumento jurídico que regule su participación en las Naciones Unidas, salvo lo dispuesto en el art. 70 de la Carta de Naciones Unidas. Una de las características más relevantes y que les diferencian de los Estados Miembro, es que los Observadores pueden no ser Estados, no implica así, necesariamente la naturaleza del ente que la acredita. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3948843?ln=en&v=pdf>

igual modo, la invitación a participar en distintas Conferencias internacionales. Es signataria de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961), en el año 1969 se adhiere a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y en 1975, es invitada a participar en la Conferencia de Viena para la aprobación de la Convención sobre las Relaciones de los Estados con los Organismos Internacionales. De este modo, se estableció que los tratados entre países, se aclaró que dichos tratados se firmaban en nombre de la Santa Sede que tiene un reconocimiento legal en la esfera internacional.

Desde esta perspectiva, como podemos comprobar, la actividad internacional de la Santa Sede no se rige de ordinario por las representativas relaciones entre sociedades jurídicamente perfectas, en sentido contrario, hace uso de los instrumentos idóneos para alcanzar su misión y una cooperación activa con la comunidad internacional para salvaguarda la paz y la defensa de los derechos humanos (Bonet 2014, 192).

### **III. Naturaleza de la diplomacia de la Santa Sede en el Derecho canónico**

La organización de la diplomacia de la Santa Sede es determinada en la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae*<sup>16</sup> de 15 de agosto de 1967. En este sentido, destaca como función principal del representante pontificio, la de informar sobre la vida de la Iglesia, colaborar con la Conferencia Episcopal, promover y favorecer las relaciones entre la Santa Sede y los Estados. Como hemos advertido anteriormente, la Constitución Apostólica "*Sollicitudo omnium ecclesiarum*" destaca la figura del Representante pontificio, tiene una función ordinaria (*legatio ad intra*) que consiste en informar a la Santa Sede de las condiciones de las comunidades eclesiales y como se refleja en la vida de la Iglesia. Así mismo se encarga de asistir a las Conferencias Episcopales y a los Obispos

---

<sup>16</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/paul-vi/it/apost\\_constitutions/documents/hf\\_p-vi\\_apc\\_19670815\\_regimini-ecclesiae-universae.html](https://www.vatican.va/content/paul-vi/it/apost_constitutions/documents/hf_p-vi_apc_19670815_regimini-ecclesiae-universae.html)

en el Estado Receptor. Por otro lado, también posee una función extraordinaria (*legatio ad extra*) que no es otra que promover las relaciones amistosas entre la Santa Sede y el Estado Receptor.

En concreto, se establecían las siguientes funciones

a) promover y favorecer sus relaciones con el Gobierno de la Nación con el que está autorizado; b) tratar cuestiones relativas a las relaciones entre la Iglesia y el Estado; c) ocuparse en particular de la estipulación de "*modus vivendi*", acuerdos y concordatos, así como de convenios que se refieran a cuestiones del ámbito del derecho público. (nºIX, incógnita 1, *Motu Proprio* "*Sollicitud omnium ecclesiarum*", Pablo VI, de 24 de junio de 1969)

La publicación del Código de Derecho Canónico en 1983, concreta la figura de los “Legados Pontificios” en la Sección I, de la Parte II del Libro II, el Capítulo V (cánones 362-367) recogiendo tanto la actividad dentro de la Iglesia como diplomática que realizan estos.

El c. 363 en sus dos apartados, le encomienda la representación de la Santa Sede a nivel internacional ante Iglesias particulares y Estados y Autoridades en donde desarrollan la misión (363 §1). Del mismo modo, reseña la importante representación como “enviados en Misión pontificia como delegados u Observadores ante los Organismos internacionales o ante las Conferencias y Reuniones” (363 §2). Como ya hiciera su precedente, la Carta Apostólica, nos ofrece la distinción entre dos figuras, los Legados Pontificios *stricto sensu* y los Delegados u Observadores de una Misión Pontificia. Estos últimos no tienen condición diplomática, aunque en ciertas ocasiones ven reconocido un estatus cuasi diplomático para entablar una negociación de creación de representación diplomática esta sí de carácter estable, o para el caso de que no sea posible establecer oficialmente las relaciones diplomáticas, por ejemplo, por motivos históricos, pudiendo ser nombrados para una sola misión a corto plazo, como representación del Romano Pontífice en un determinado evento o de manera permanente en una organización internacional.

En este sentido, se reafirma que este derecho de enviar Legados pertenece exclusivamente al Romano Pontífice (c.362), si bien, tendrá que

ser ejercida conforme a las normas contenidas en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (en adelante CVRD) de 1961<sup>17</sup>, en concreto, los arts. 2 y 4 respectivamente, a la hora de establecer que las relaciones diplomáticas se efectúan por consentimiento mutuo de los Estados y la persona propuesta como jefe de misión ante el Estado receptor debe obtener el asentimiento de éste.

Los cánones siguientes se ocupan de referenciar su función y con carácter distintivo según el sujeto ante el que desempeñen su labor. Por un lado, enumera las funciones del Legado pontificio para realzar dentro de la vida interna, los vínculos de unidad entre la Santa Sede por él representada y las Iglesias particulares (c.364), destacando “el esfuerzo para que se promuevan iniciativas en favor de la paz, del progreso y la cooperación entre los pueblos” (c.364.5). Por otro y respecto al fondo de nuestro estudio aquí presentado, el c. 365 §1 indica que dentro de

(...) su legación ante los Estados según las normas de Derecho internacional le compete el oficio peculiar de: 1 promover y fomentar las relaciones entre la Sede Apostólica y las Autoridades del Estado; 2 tratar aquellas cuestiones que se refieren a las relaciones entre la Iglesia y el Estado; y, de modo particular, trabajar en la negociación de concordatos, y otras convenciones de este tipo, y cuidar de que se lleven a la práctica. (c. 365 §1)

Englobado en su tenor por las circunstancias históricas, culturales y políticas que siempre han envuelto la actuación de la Santa Sede y en este margen, se explica la formalización, aplicación y desarrollo de los Concordatos y acuerdos similares.

Finalmente, debemos poner de manifiesto las causas por las que se cesa en el cargo de Legado pontificio. El c.367 desliga este hecho de la posible “Sede Apostólica vacante”, esto es, el momento en el que se está realizando la elección de un nuevo Papa tras el fallecimiento del anterior, entendiendo que el cese estará determinado por el cumplimiento del

---

<sup>17</sup> Adoptada el 18 de abril de 1961, entró en vigor el 24 de abril de 1964. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/leg/trat/un/1961/es/147874>

tiempo inicialmente previsto para el mandato, por la revocación comunicada al interesado y por renuncia, debiendo esta ser aceptada por el Romano Pontífice. En su caso, los Nuncios Apostólicos deben comunicar oficialmente a las autoridades civiles en las que estaba desarrollándose su misión diplomática, dando así, cumplimiento a las normas de la CVRD.

Con carácter general, la misión diplomática pontificia recibe la oportuna formación en la denominada “Pontificia Academia Eclesiástica”<sup>18</sup>, todos los miembros de esta y durante el tiempo que dure, ostentan el pasaporte diplomático y dan cumplimiento a las normas internacionales que vinculan a las misiones diplomáticas de carácter internacional.

#### **IV. La diplomacia vaticana. De Juan XXIII a León XIV**

Según el diccionario de la Real Academia Española, la diplomacia es “la ciencia y el arte del conocimiento y el manejo de las relaciones internacionales entre estados soberanos, cuyo objetivo es la búsqueda de la solución pacífica de los conflictos mediante el diálogo que conduce a la negociación”.

En este contexto, conviene señalar las funciones propias de la diplomacia enumeradas en el art. 3 CVRD<sup>19</sup>, entre otras, se encuentran la

---

<sup>18</sup> Disponible en:

<https://www.vatican.va/content/romancuria/es/pontificie-accademie/pontificia-accademia-ecclesiastica.html>

<sup>19</sup> La Convención de Viena ofrece un marco completo para el establecimiento, mantenimiento y terminación de las relaciones diplomáticas basado en el consentimiento entre Estados soberanos. Estipula las funciones de las misiones diplomáticas, las normas oficiales que regulan los nombramientos, las declaraciones de persona non grata de un diplomático que de alguna manera ha dado motivo de ofensa, y la precedencia entre jefes de misión. Establece normas especiales —privilegios e inmunidades— que permiten a las misiones diplomáticas actuar sin temor a la coerción o al acoso a través de medidas de ejecución de las leyes locales y a mantener comunicaciones seguras con sus gobiernos acreditantes. Prevé la retirada de una misión, que puede ocurrir por motivos de economía o seguridad física, y la ruptura de relaciones diplomáticas, que se puede producir en respuesta al abuso de la inmunidad o a un grave deterioro de las relaciones entre los Estados acreditante y

representación, negociación, información o protección, además del “fomento de las relaciones amistosas y desarrollo las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor” (art. 3.e).

En el seno de la Iglesia no será hasta el pontificado de Gregorio XIII (1572-1585) cuando encontremos oficialmente la creación de las Nunciaturas Apostólicas, representadas por los Nuncios acreditados de forma oficial ante los otros sujetos de Derecho internacional (Oliveri 1979, 117). En concreto, en España, Francia, la República de Venecia, Alemania y Austria. Desde mediados del s. XVII se produce un retroceso en el número de las Nunciaturas Apostólicas en activo. El Congreso de Viena (1814-1815) restableció el diálogo y las relaciones diplomáticas, permitiendo que ni si quiera la pérdida de la soberanía territorial de los Estados Pontificios en 1870 impidiese a la Santa Sede enviar a sus representantes diplomáticos.

El número de las representaciones diplomáticas permanentes de la Santa Sede se mantuvo constante, en torno a la decena, desde su creación en el siglo XV hasta el siglo XIX. Desde entonces ha ido en constante aumento, especialmente en las últimas décadas del s. XX. De esta forma, los intereses geopolíticos que como Estado soberano tiene la Santa Sede en el ámbito internacional, han estado íntimamente ligados al papel desarrollado por los distintos pontífices que han ocupado la sede petrina (Somavilla Rodríguez 2017).

El gran avance en el desarrollo de las relaciones vaticanas (Bonet Navarro 1997) tuvo lugar con el Pontificado de San Juan Pablo II (1978-2005), pasando de 84 a 173 Estados con los que mantiene relaciones diplomáticas. Si bien, San Juan XXIII (1958-1963) artífice de la celebración del Concilio Vaticano II, ya había manifestado la apertura hacía la revisión de las relaciones con los países comunistas, pues era necesario un examen en profundidad de la religión católica para ofrecérsela al mundo del s. XX en un lenguaje comprensible (Lubich 2003).

---

receptor. En cualquiera de estos casos, o cuando no se han establecido misiones permanentes, la Convención ofrece un marco para la protección de los intereses del Estado acreditante en el Estado receptor por un tercer Estado.



Por su parte, el heredero del trono petrino, el San Pablo VI (1963-1978) situó en su política exterior las relaciones con la Europa del Este. La *ostpolitik* o política del Este, constituyó el aspecto más innovador de las relaciones exteriores y diplomáticas de la Santa Sede en su pontificado, con todo ello, pretendía establecer una “diplomacia de distensión”, que lograra pequeños espacios de libertad religiosa en los países comunistas. En este tiempo, la Iglesia apostará por las labores diplomáticas como única alternativa a la guerra, comienzan a poner el foco de atención en los Derechos Humanos y en particular en la consecución de la paz. Para ello y siguiendo el mandato establecido en la Constitución Pastoral *Gaudium et spes*, se promovía la creación de un organismo universal de la Iglesia, la “Pontificia Comisión *Iustitia et Pax*”<sup>20</sup> publicada en el *Motu Proprio Catholicam Christi Ecclesiam*<sup>21</sup> de 6 de enero de 1967 y presentada a través de la Encíclica *Populorum Progressio*<sup>22</sup> de 26 de marzo del mismo año.

Como hemos mencionado anteriormente, la gran apertura y avance de la diplomacia vaticana se produjo con la “política” de San Juan Pablo II, especialmente determinada al ámbito de la diplomacia multilateral y el mantenimiento de las relaciones con Naciones Unidas. Pondrá un especial interés en atacar al sistema comunista contribuyendo en gran medida a la caída del régimen político comunista de los países del Este de Europa que llevó a buscar la colaboración con Estados Unidos. Asentando así a la Santa Sede en el centro de la política internacional. Además, como siempre puso de manifiesto, la libertad sea religiosa, política, económica, era una condición innegociable del desarrollo humano (Riccardi 2011, 504 y ss.). Imprimió un sello distintivo en la política exterior, la paz y la defensa de la

---

<sup>20</sup> Sus competencias, estructura y organización fueron desarrolladas en el *Motu Proprio Iustitiam et Pacem* de 10 de diciembre 1976. Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/paul-vi/la/motu\\_proprio/documents/hf\\_p-vi\\_motu\\_proprio\\_19761210\\_iustitia-et-pacem.html](https://www.vatican.va/content/paul-vi/la/motu_proprio/documents/hf_p-vi_motu_proprio_19761210_iustitia-et-pacem.html)

<sup>21</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/paul-vi/la/motu\\_proprio/documents/hf\\_p-vi\\_motu\\_proprio\\_19670106\\_catholicam-christi-ecclesiam.html](https://www.vatican.va/content/paul-vi/la/motu_proprio/documents/hf_p-vi_motu_proprio_19670106_catholicam-christi-ecclesiam.html)

<sup>22</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf\\_p-vi\\_enc\\_26031967\\_populorum.html](https://www.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html)

justicia social fueron motivo de recuperación especialmente en el ámbito de la diplomacia multilateral con Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, en las que, a través del estatuto de observador, trató de influenciar en los diferentes procesos de cambio de histórico a los que tuvo que asistir en su pontificado.

Un nuevo cambio en la marcha de la diplomacia vaticana se observó con el pontificado de Benedicto XVI (2005-2013) (Blanco Sarto 2010), su formación en Teología permitió una profundización e intimismo en las ideas y en la fe encaminada a la protección de las minorías cristianas. Imprimió una especial consideración a la hora de tratar de abrir los puentes de las congeladas relaciones con China desde 1951. Ante Naciones Unidas ha promovido la construcción de la paz mundial, el desarme o el conflicto palestino-israelí. En el trasfondo, la paz deberá estar basada en la justicia, la libertad, el respeto de los derechos humanos, la defensa del Derecho internacional humanitario. Es más, comenzó el camino que después proseguiría Francisco, en su Mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz<sup>23</sup> de 2007, señaló bajo la denominación “la ecología de la paz”, la degradación del medio ambiente, supuso poner la visión en la defensa del entorno natural para luchar por la paz, su base encuentra en la demoniada ecología por la paz.

Su repentina renuncia (Laboa 2013) al trono de Pedro, abocó las relaciones diplomáticas vaticanas a las manos del Papa Francisco (2013-2025). Su labor se encaminó a reactivar la diplomacia aperturista de Juan Pablo II y asentar sus bases en las relaciones con el resto de religiones y la protección de los cristianos perseguidos. El sucesor de Benedicto XVI, el Papa Francisco en su Encíclica “*Laudato si'*”<sup>24</sup>, de 24 de mayo de 2015 aludía a

un urgente diálogo sobre el modo en el que estamos  
construyendo el futuro del planeta. Necesitamos una

---

<sup>23</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/messages/peace/documents/hf\\_ben-xvi\\_mes\\_20061208\\_xl-world-day-peace.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/messages/peace/documents/hf_ben-xvi_mes_20061208_xl-world-day-peace.html)

<sup>24</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)

conversación que nos una a todos, porque el desafío ambiental que vivimos, y sus raíces humanas, nos interesan y nos impactan a todos. (nº.14)

En el mismo texto, abogaba por la paz, fiel representación de su lucha incesante por la consecución de esta, pues

el mundo contemporáneo, aparentemente conexo, experimenta una creciente y sostenida fragmentación social que pone en riesgo «todo fundamento de la vida social» y por lo tanto «termina por enfrentarnos unos con otros para preservar los propios intereses». (*Laudato si'*, 229)

Su camino pontifical ha girado sobre su compromiso con la paz y la reconciliación entre pueblos,

el tiempo presente nos invita a privilegiar acciones que generen dinamismos nuevos en la sociedad hasta que fructifiquen en importantes y positivos acontecimientos históricos. (cf. *Evangelii gaudium*, 223)

Además, su esfuerzo se ha concentrado en mejorar las relaciones entre los diferentes credos y tratar de proteger a los cristianos perseguidos en Oriente Medio. Con todo ello, uno de los hitos que marcaran un momento esencial en la diplomacia de Francisco, será la recuperación de las relaciones diplomáticas con China rotas en 1951 tras la expulsión del nuncio apostólico y su traslado a Taiwán. Por medio de los acuerdos signados el 22 de septiembre de 2018, aunque de carácter provisional pues deben ser renovados de forma bianual, se reconducen unas relaciones que nunca fueron sencillas, aunque si bien es cierto, las persecuciones contra los cristianos han continuado en este territorio.

El nuevo pontificado que ahora comienza en manos del Papa León XIV (2025 -), nos abre una nueva perspectiva de futuro en el marco de las relaciones diplomáticas multilaterales de la Santa Sede. En su primer

Discurso al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede<sup>25</sup> el 18 de mayo de 2025, alberga sus primeras posiciones respecto a los nuevos tiempos a los que ha de enfrentarse, ensalzando que:

La diplomacia pontificia es, de hecho, una expresión de la misma catolicidad de la Iglesia y, en su acción diplomática, la Santa Sede está animada por una urgencia pastoral que la impulsa no a buscar privilegios sino a intensificar su misión evangélica al servicio de la humanidad. Ésta combate la indiferencia y apela continuamente a las conciencias, (...), como también a los desafíos que caracterizan nuestro tiempo, desde la protección de la creación hasta la inteligencia artificial.

Sintetiza su mensaje en tres palabras clave “paz”, “justicia” y “verdad” que desgrana para mostrar cuales serán sus principales señas de identidad que marcaran nuevamente y como ya hicieran sus antecesores en el trono de Pedro, el devenir de la Santa Sede en la diplomacia internacional.

En general, como hemos comprobado, la diplomacia de la Santa Sede tiene un historial significativo en la mediación internacional. Diferentes papas han abogado por conseguir la paz y por la defensa de los derechos humanos, así, han intervenido en distintos conflictos internacionales. Si bien, el Vaticano y al contrario de como sucede con otros actores internacionales, goza de un destacado prestigio internacional, es considerado un socio fiable pues en su caso, su actuación no se incardina a aspiraciones territoriales, ni así, tienen motivos políticos y/o económicos que motiven su actuación.

## V. Una Santa Sede “internacional”

Como hemos venido advirtiendo, la Iglesia católica y la propia Santa Sede como órgano de gobierno, constituyen un ente atípico dentro de las

---

<sup>25</sup> Disponible en:

<https://www.vatican.va/content/leo-xiv/es/speeches/2025/may/documents/20250516-corpo-diplomatico.html>

relaciones internacionales. Entre las funciones principales se encuentra “proclamar los principios morales, incluso los referentes al orden social, así como dar su juicio sobre cualesquiera asuntos humanos, en la medida en que lo exijan los derechos fundamentales de la persona humana o la salvación de las almas” (c.747§ 2). Todo ello imprime que los Papas como cabeza de la Iglesia y de la Santa Sede -cabeza religiosa y política-, cumplan con un excepcional papel desarrollado en este ámbito por medio de sus múltiples documentos, viajes internacionales, recepciones con jefes de Estado, diplomáticos y otras autoridades, entre otros.

Más a allá de la diplomacia bilateral ejercida por la Santa Sede y a través del *ius legationis*, interviene en las relaciones multilaterales, generalmente, en diversos organismos internacionales, así como en convenciones, conferencias y/o congresos por medio de delegados y observadores (Manzanares 195), en donde se desarrollan materias afines al interés propio de la Iglesia como la paz, la justicia, el desarrollo, los Derechos humanos. Desde esta perspectiva, la acción diplomática de la Santa Sede se centra en promover los grandes principios éticos y morales, culturales y humanitarios, buscando su posición en la comunidad internacional a través del establecimiento de relaciones con los Estados y la participación en los Organismos multilaterales. Estos y otros extremos fueron puestos de manifiesto por Juan Pablo II en su exhortación apostólica *Novo millennio ineunte*<sup>26</sup> de 6 de enero de 2001, con ella se dio comienzo al tercer milenio del cristianismo.

El siglo XX estuvo marcado por dos Guerras Mundiales, el desencadenamiento de la Guerra Fría entre otros hechos que así, marcaron la actividad y también la pasividad de la diplomacia vaticana en la búsqueda de la “paz” como principal objetivo. En este período encontramos como el pontificado de Pio XII (1939-1958) se enfrenta al Holocausto nazi, a la Segunda Guerra Mundial, al régimen comunista de la Unión Soviética, su posición contraria a la preceptiva diplomacia neutral e imparcial, determinó que la línea entre moralidad y diplomacia fuese altamente difusa, pero esto hizo que su corrección fuese ensalzada en el

---

<sup>26</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/apost\\_letters/2001/documents/hf\\_jp-ii\\_apl\\_20010106\\_novo-millennio-ineunte.html](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/apost_letters/2001/documents/hf_jp-ii_apl_20010106_novo-millennio-ineunte.html)

ámbito internacional (Coppa 2013), la Iglesia católica se convierte así en uno de los grandes obstáculos para la expansión del comunismo (García 2019). En el mensaje de Navidad de 1955<sup>27</sup> ensalzó la opinión del Vaticano sobre el comunismo:

Nosotros rechazamos el comunismo como sistema social, en virtud de la doctrina cristiana, y debemos afirmar particularmente los fundamentos del derecho natural. Por la misma razón, rechazamos igualmente la opinión de que el cristiano de hoy deba ver el comunismo como un fenómeno o una etapa en el curso de la historia. Como necesario momento evolutivo de la misma, y por consiguiente aceptarlo como decreto divino.

Podemos advertir que estamos ante los años determinantes en la presencia de la Santa Sede en las organizaciones internacionales. Si bien, no fue hasta la llegada al pontificado de Juan Pablo II en 1978, cuando encontramos la gran transformación en la labor diplomática desarrollada por la Santa Sede a nivel internacional. Su identidad estuvo marcada por la defensa de los valores y universalización de los derechos humanos (Pacheco Barrio 2017).

El Pacto de Letrán especificaba una característica importante de la soberanía de la Santa Sede:

En lo que respecta a la soberanía... en asuntos internacionales, la Santa Sede declara que no desea tomar parte, ni tomará parte, en ninguna rivalidad temporal entre otros Estados, ni en ningún congreso internacional llamado a resolver tales asuntos, salvo que sea invitado por todas las partes involucradas en la “rivalidad”. (art.24)

---

<sup>27</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/pius-xii/es/speeches/1942/documents/hf\\_p-xii\\_spe\\_19421224\\_radiomessage-christmas.html](https://www.vatican.va/content/pius-xii/es/speeches/1942/documents/hf_p-xii_spe_19421224_radiomessage-christmas.html)

Esta “neutralidad fundamental” de la Santa Sede en los asuntos internacionales es importante para entender su papel y postura en las diversas organizaciones internacionales en las que interviene. De este modo, en línea con su misión espiritual, por la promoción de los principios éticos y morales, la Santa Sede decide permanecer “*super partes*”, no queriendo llegar a ser completo miembro de dichos organismos, para no verse obligada a una votación y a posicionarse contra otros Estados.

En este orden, el *Motu Proprio* de Pablo VI “*Sollicitudo omnium ecclesiarum*”, establecía que los representantes de la Santa Sede son “delegados” u “observadores” según la posición de que juegue la Santa Sede, esto es, si es o no miembro de la respectiva organización internacional, y según participe o no con o sin derecho de voto (art. II.1), de modo que, dentro de las organizaciones internacionales, la mayor parte de los representantes son “observadores permanentes” con estatus diplomático<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Tiene cuatro representantes permanentes en el Organismo Internacional de la Energía Atómica (IAEA, Viena); en la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPCW, La Haya); en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE, Viena); en la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS/CEDEAO, Abuya). Tiene observadores permanentes en la Organización de Naciones Unidas (ONU, Nueva York); en la Oficina de Naciones Unidas de Ginebra (UNOG); en la Oficina de las Naciones Unidas en Viena (UNOV); en el Programa de las Naciones Unidas para el MEDIO Ambiente (UNEP); en el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT, Nairobi); en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO, Viena); en las organizaciones de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, IFAD, WFP, Roma); en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, París); en la Organización Mundial del Comercio (OMC, Ginebra); en la Organización Mundial del Turismo (UNWTO, Madrid); en el Consejo de Europa (Estrasburgo); en La Organización de Estados Americanos (OAS, Nueva York); finalmente, en la Organización Mundial de la Salud (OMS). Tiene un representante en la Organización Internacional para las Migraciones (IOM, Ginebra); un representante especial en la Comunidad de la Unión Africana (UA, Adís Abeba); un apoderado en la Comunidad Caribeña (CARICOM, Puerto España); un delegado en la Liga Árabe (El Cairo) y otro en el Comité Internacional de Medicina Militar (Bruselas); un nuncio en la

La postura de la Santa Sede ha ido en continua evolución hacia su colaboración con los diversos organismos internacionales. La celebración del Concilio Vaticano II supone un momento culmen para la Iglesia en su expreso deseo de seguir transmitiendo su misión espiritual en el marco de la comunidad internacional (Montes Casas 1996). Este es el indiscutible hecho diferenciador de la Santa Sede respecto del resto de los sujetos de Derecho internacional, pues su existencia se materializa no solo en los estrictos criterios jurídicos, sino principalmente en los criterios teológicos que fundamentan su soberanía espiritual (Constitución Dogmática *Lumen Gentium* (8) y el Decreto *Unitatis Redintegratio* (2), c. 2 CDC).

Los documentos finales del Concilio Vaticano II, la Constitución Pastoral *Gaudium et spes* y la Declaración *Dignitatis Humanae* son esenciales en la contribución del desarrollo de la doctrina social católica en cuestiones esenciales en sus relaciones con la comunidad política (Vega Gutiérrez 2008, 222). Esto tuvo una especial transcendencia en orden la actividad diplomática de la Santa Sede, por un lado, la correcta comprensión de sus relaciones con la actividad diplomática tanto nacional como internacional, y por otro, la defensa y promoción de la libertad religiosa.

Como vamos a poder comprobar, la influencia que ha ejercido la Santa Sede a nivel internacional no ha abandonado el componente moral que conlleva su actuación espiritual. El propio Pablo VI mostraba el papel internacional de la Santa Sede:

    Tiende, ante todo, a promover contactos honorables y pacíficos entre los pueblos a un nivel de responsabilidades; seguidamente, a promover el método del diálogo humano y respetuoso, a implantarlo, dentro de lo posible, en lugar del enfrentamiento ruinoso y despiadado de las armas y del equilibrio precario de intereses inconciliables, siempre prontos a despertar con reivindicaciones unilaterales; tiende, finalmente, esta presencia de la Santa Sede a crear la tregua en los conflictos entre naciones, sino también el gusto, el honor, la estabilidad de

---

Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, Yakarta) y un observador extrarregional en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA, San Salvador).



la paz, de forma que las insuperables diferencias étnicas, geográficas, económicas y culturales dejen de ser causa de rivalidades y de luchas fratricidas, y vengan a ser, por el contrario, motivos de entendimiento fraternal y de activa complementariedad, en un homenaje único y superior a la justicia. (Discurso al Cuerpo Diplomático<sup>29</sup> el 12 de enero de 1974)

Podríamos así, decir que la diplomacia de la Santa Sede es una “diplomacia de valores y no instrumental” (Gallagher 2019, 3) que encuentra su fundamento en la especial naturaleza de la Iglesia católica y de la Santa Sede como sujeto de Derecho internacional. Contribuye a la defensa y promoción de la dignidad humana, en especial del derecho de libertad religiosa, así como “al establecimiento de un orden social basado en los valores de la verdad, la justicia, la solidaridad y la libertad que han de regir la convivencia entre las naciones” (Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia. Pontificio Consejo Justicia y Paz<sup>30</sup> (nº. 433 y 445).

Con todo ello, abordamos el papel que la Santa Sede ha desarrollado en Naciones Unidas.

## VI. La actuación de la Santa Sede en Naciones Unidas

Durante la segunda mitad del siglo XX, la Santa Sede ha desempeñado un destacado papel en la esfera internacional convirtiéndose en un activo en el ámbito de las relaciones diplomáticas. Su actividad principalmente se ha basado en la influencia moral y política que puede ejercer sobre otros actores internacionales.

Para conocer la primera vez que la Santa Sede fue llamada a formar parte de uno de los organismos de UN (Sánchez Llaveró 2013), tenemos

---

<sup>29</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/paul-vi/es/speeches/1974/documents/hf\\_p-vi\\_spe\\_19740112\\_corpo-diplomatico.html](https://www.vatican.va/content/paul-vi/es/speeches/1974/documents/hf_p-vi_spe_19740112_corpo-diplomatico.html)

<sup>30</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/justpeace/documents/rc\\_pc\\_justpeace\\_doc\\_20060526\\_compendio-dott-soc\\_sp.html](https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html)

que remontarnos a 1951, en concreto, la Resolución 393 (XIII): Refugiados y apátridas<sup>31</sup> de 10 de septiembre de 1951, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (en adelante ECOSOC) nombraba quince Estados como miembros del Comité, admitiendo delegaciones que como la Santa Sede no eran miembros de UN, pero tenían un especial interés en el problema de los refugiados. Entró como observador permanente de la Oficina Internacional para los Refugiados (en adelante ORI), aunque fue disuelta en 1952. Previamente en el año 1948, había enviado un Observador permanente a la FAO y en el año 1953 paso a tener idéntica forma de representación en la UNESCO (Manzanares 1995).

Con todo ello, resulta preceptivo determinar la posición de la Santa Sede en la ONU. Como hemos venido advirtiendo, la Santa Sede se encuentra entre los “observadores” desde el 6 de abril de 1964, lo que le permite seguir la actividad de la ONU en las decisiones más importantes pues como tal, es invitada a participar en todos los períodos de sesiones celebrados en la Asamblea General. En su condición de Observador permanente se le excluye el derecho de voto, máxime cuando proclama principios éticos y morales, y no se estima oportuno que entre en un campo político y temporal ajeno a su finalidad religiosa y espiritual (Corral Salvador 2005). Dicho estatus de Observador Permanente en la ONU y en sus organizaciones es el propio de aquellos que son miembros de una o más Agencias especializadas y son generalmente reconocidos por los miembros de las Naciones Unidas (Monteiro De Castro, 12). La antedicha neutralidad de la Santa Sede permite que ésta asuma la representación de la Iglesia católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano encargándose del carácter de órgano supremo de la Iglesia y a su vez, los asuntos temporales del Vaticano (Bonet Navarro 2014, 205).

En 2002 y tras el ingreso de Suiza como miembro pleno, se tomó en consideración la posibilidad de que la Santa Sede pasase también a tener dicha consideración abandonando la de “observador permanente”, sin embargo, se decidió mantener la neutralidad del organismo manteniendo dicho estatus conferido a la Santa Sede a través de la RS. A/ 58/314 de la Asamblea General, “Participación de la Santa Sede en la labor de

---

<sup>31</sup> Disponible en: <https://www.refworld.org/legal/resolution/ecosoc/1951/en/41683>

Naciones Unidas”<sup>32</sup> de 1 de julio de 2004. Por medio de la misma, la Santa Sede en su condición de Estado observador y con arreglo a las modalidades que se indican en el Anexo de la presente resolución, podrá ejercer los derechos y prerrogativas relativos a la participación en los períodos de sesiones y los trabajos de la Asamblea General y las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de la Asamblea u otros órganos de las Naciones Unidas, así como en las conferencias de las Naciones Unidas (Corral Salvador, Sánchez Patrón 2005).

Ahora bien, es preciso preguntarse ¿qué conlleva el estatus de observador permanente? En términos generales, otorga a los benefactores la titularidad de derechos y obligaciones indicados en la Carta de la ONU; acceso a los órganos de la ONU, a sus organismos subsidiarios, a documentos de la Organización y a las conferencias de las Naciones Unidas; emitir declaraciones, formular réplicas, adelantar propuestas, distribuir documentos, y los privilegios e inmunidades diplomáticas necesarias para tutelar el ejercicio efectivo de su misión, queda fuera sin margen de excepción, el derecho de voto (Manzanares 1995). En concreto, entre otros derechos y obligaciones se encuentran, el derecho a participar en el debate de la AG, a inscribirse en la lista de oradores, hacer intervenciones, derecho de respuesta, publicación de comunicaciones, copatrocinar proyectos de resolución y decisión sobre cuestiones relativas a la propia Santa Sede (Anexo RS. 58/314 AGNU).

Tenemos que remontarnos al 4 de octubre de 1965 para encontrar la primera visita de un Papa a la Sede de Naciones Unidas en Nueva York. Pablo VI pronunció un discurso<sup>33</sup> para ensalzar la consecución de la paz:

Hacemos nuestra también la voz de quienes aspiran a la justicia, a la dignidad de vivir, a la libertad, al bienestar y al progreso. Los pueblos se vuelven a las Naciones Unidas como hacia la última esperanza de concordia y paz; nos atrevemos a traer aquí, con el nuestro, su tributo de honor y esperanza, y es

---

<sup>32</sup> Disponible en: [https://www.un.org/depts/dhl/resguide/r58\\_resolutions\\_table\\_es.htm](https://www.un.org/depts/dhl/resguide/r58_resolutions_table_es.htm)

<sup>33</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/paul-vi/es/speeches/1965/documents/hf\\_p-vi\\_spe\\_19651004\\_united-nations.html](https://www.vatican.va/content/paul-vi/es/speeches/1965/documents/hf_p-vi_spe_19651004_united-nations.html)

por eso por lo que este momento es también grandioso para vosotros. (Discurso a los representantes de los Estados, punto 2)

De todo ello, se desprende esencialmente, un apoyo moral a la misión de la ONU:

Nuestro mensaje quiere ser ante todo una ratificación moral solemne de esta noble institución; nos viene dictado por nuestra experiencia de la historia. Es precisamente en cuanto experto en humanidad como Nos aportamos a esta organización el apoyo (...) persuadido como estamos de que ella representa el camino a seguir para una civilización moderna y para la paz mundial.

Realizada esta defensa de la paz, alentaba a la organización una determinación clara y eficaz en la lucha de la paz justa en el mundo. Además, manifestó la oposición de la Iglesia católica a la proliferación de las armas nucleares.

Acogiendo la importancia del momento, en su contenido manifestó los lazos que comenzaron tiempo atrás y que con el paso de los tiempos se han afianzado. Este acercamiento culminó la labor iniciada bajo el pontificado de Juan XXIII, quien impulsó definitivamente, las relaciones entre la Santa Sede y la ONU y en general, permitió el reconocimiento y respeto de la comunidad internacional.

El Papa Juan XXIII por medio de la Encíclica *Pacem in Terris*<sup>34</sup> de 11 de abril de 1963, marcó un punto de inflexión en las relaciones entre la Santa Sede y la ONU, celebrando ésta una sesión extraordinaria para tratar el contenido de la Encíclica que abordaba el problema de la paz en el momento más complicado tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la crisis de los misiles en Cuba y el amago de guerra nuclear entre EE. UU. y la URSS.

Asegura, también, que a partir de ese momento -de 1963- la Santa Sede ha participado de manera activa en promover un reconocimiento a nivel

---

<sup>34</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_11041963\\_pacem.html](https://www.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem.html)

constitucional en el orden mundial, del principio de los derechos humanos. La Santa Sede desde Pablo VI el 4 de octubre de 1965; y treinta años después, Juan Pablo II (5 de octubre de 1995), ha manifestado:

Fue precisamente la barbarie cometida contra la dignidad humana lo que llevó a la Organización de las Naciones Unidas a formular, apenas tres años después de su constitución, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que continúa siendo en nuestro tiempo una de las más altas expresiones de la conciencia humana. (Corral 2004, 1 y 2)

Por su parte, Juan Pablo II, visitó la ONU en 1979 y en 1995. Su pontificado estuvo marcado por la caída del Muro de Berlín y la fragmentación de la URSS con la caída del comunismo. Además, ofreció una nueva visión sobre la llamada *Ostpolitik*<sup>35</sup> de la Santa Sede, a través de los encuentros regulares y de dialogo entre los representantes de ésta y de los países comunistas, en este caso, se introducía como elemento esencia, el respeto a los derechos humanos. Desde esta perspectiva, principalmente dentro de sus mensajes se volvía a encontrar la férrea defensa de los derechos humanos y de la libertad religiosa. El 2 de diciembre de 1978 envió una carta al entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kurt Waldheim:

Permítame llamar la atención de la Asamblea sobre la importancia y la gravedad de un problema que todavía hoy se siente y padece muy agudamente. Me refiero al problema de la libertad religiosa, que está en la base de todas las libertades, y va inseparablemente unida a estas por razón de esa dignidad que es la persona humana. (Juan Pablo II)

---

<sup>35</sup> La *ostpolitik* o denominada política del Este, pretendía establecer espacios de libertad religiosa en los países comunistas. Hacemos referencia a los esfuerzos de la Santa Sede por construir relaciones con los Estados comunistas, principalmente con los de la Unión Soviética y del llamado Pacto de Varsovia. Fechas clave durante el pontificado de Juan XXIII (1958-1963) y también desarrolladas durante el pontificado de Pablo VI (1963-1978). La Santa Sede se esforzaba por poder establecer las condiciones mínimas de actuación de la Iglesia católica en los países ateo marxistas.

En su discurso a las Naciones Unidas el 2 de octubre de 1979<sup>36</sup> fijaba el objetivo de la diplomacia pontificia en su estrecha colaboración dicha organización:

El motivo profundo de mi intervención de hoy es sin duda el vínculo particular de cooperación que une a la Sede Apostólica con la Organización de las Naciones Unidas, como lo prueba la presencia de un Observador permanente de la Santa Sede ante esta Organización. Dicho vínculo, que la Santa Sede tiene en gran estima, encuentra su razón de ser en la soberanía de que goza desde hace siglos la Sede Apostólica; soberanía que por su ámbito territorial está circunscrita al pequeño Estado de la Ciudad del Vaticano, pero que está motivada por la exigencia que tiene el papado de ejercer con plena libertad su misión, y, por lo que se refiere a cualquier interlocutor suyo, Gobierno u Organismo internacional, de tratar con él independientemente de otras soberanías. Ciertamente la naturaleza y los fines de la misión espiritual propia de la Sede Apostólica y de la Iglesia hacen que su participación en las tareas y en las actividades de la ONU se distinga profundamente de la de los Estados, en cuanto comunidades en sentido político-temporal. (Juan Pablo II)

Durante todo el pontificado de Juan Pablo II fueron continuas las alusiones a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional en su conjunto, para tratar de velar por el reconocimiento y garantía de los derechos humanos. Si sus antecesores marcaron el camino en la lucha contra el comunismo, él lo hizo contra los nacionalismos.

Una nueva visita a la sede de Naciones Unidas se produce el 18 de abril de 2008, esta vez es Benedicto XVI, con motivo de la celebración del 60º

---

<sup>36</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/speeches/1979/october/documents/hf\\_jp-ii\\_spe\\_19791002\\_general-assembly-onu.html](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/speeches/1979/october/documents/hf_jp-ii_spe_19791002_general-assembly-onu.html)

aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>37</sup>. Como ya hicieran sus predecesores, destacó la importancia de fomentar las relaciones internacionales y promover el bien común y la libertad de los hombres:

Que todos los responsables internacionales actúen conjuntamente y demuestren una disponibilidad para actuar de buena fe, respetando la ley y promoviendo la solidaridad con las regiones más débiles del planeta. (Benedicto XVI)

Junto con la defensa de la libertad religiosa dentro de la esencia de la Santa Sede y al igual que se hiciese en décadas anteriores, primaba la defensa del papel de las Naciones Unidas cuando se incumplan las leyes internacionales vulnerando los Derechos humanos, así “Si los estados no son capaces de garantizar esta protección, la comunidad internacional ha de intervenir con los medios jurídicos previstos por la Carta de las Naciones Unidas y por otros instrumentos internacionales” (Benedicto XVI).

Realza el papel de la Santa Sede en las relaciones internacionales y concretamente con las Naciones Unidas en la que ha llevado a cabo un papel especialmente activo defendiendo los Derechos Humanos:

La Iglesia trabaja para obtener dichos objetivos a través de la actividad internacional de la Santa Sede, de manera coherente con la propia contribución en la esfera ética y moral y con la libre actividad de los propios fieles. La Santa Sede ha tenido siempre un puesto en las asambleas de las Naciones, manifestando así el propio carácter específico en cuanto sujeto en el ámbito internacional. (Benedicto XVI)

Previamente y con motivo del “Discurso a los representantes de los organismos internacionales” el 18 de marzo de 2006, Benedicto

---

<sup>37</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/speeches/2008/april/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20080418\\_un-visit.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/speeches/2008/april/documents/hf_ben-xvi_spe_20080418_un-visit.html)

XVI había manifestado el valioso estímulo que constituye la creciente participación de la Santa Sede en las actividades internacionales<sup>38</sup>. Todo ello, “en su colaboración con la construcción de una sociedad internacional más atenta a la dignidad y a las verdaderas exigencias de la persona humana”. Porque el Papa Benedicto estimaba esencial la presencia de la Santa Sede ante los organismos internacionales, pues

representa una contribución fundamental al respeto de los derechos humanos y del bien común y, por tanto, de la libertad auténtica y de la justicia. Se trata de un compromiso específico e insustituible, que puede llegar a ser aún más eficaz si se unen las fuerzas de todos los que colaboran con dedicación fiel en la misión de la Iglesia en el mundo.

El 25 de septiembre de 2015 el Papa Francisco, visita la Sede de Naciones Unidas centrando su discurso<sup>39</sup> en la situación medioambiental del mundo y el reconocimiento y defensa de sus derechos, consolidando la protección del ambiente y acabando con la exclusión. Además, haciendo alusión a su propia misiva enviada al Secretario General de la institución el 9 de agosto de 2014, con motivo de las persecuciones a las minorías religiosas en Oriente Medio, expresó

una llamada urgente a la comunidad internacional para que intervenga poniendo fin a las tragedias humanitarias, aliento a todos los órganos competentes de las Naciones Unidas, en especial a los responsables de la seguridad, la paz, el derecho humanitario y la asistencia a los refugiados, a continuar sus

---

<sup>38</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/speeches/2006/march/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20060318\\_intern-organizations.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/speeches/2006/march/documents/hf_ben-xvi_spe_20060318_intern-organizations.html)

<sup>39</sup> Disponible en:

[https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/september/documents/papa-francesco\\_20150925\\_onu-visita.html](https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/september/documents/papa-francesco_20150925_onu-visita.html)



esfuerzos en conformidad con el preámbulo y los artículos pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas. (Francisco 2014)

Con todo ello, ponía el foco de su mirada en

la comprensión de la dignidad humana que obliga a la comunidad internacional, en particular a través de las normas y los mecanismos del derecho internacional, a hacer todo lo posible para detener y prevenir ulteriores violencias sistemáticas contra las minorías étnicas y religiosas» y para proteger a las poblaciones inocentes. (Discurso a la Sede de Naciones Unidas 2015)

En general, el Papa Francisco ha orientado la diplomacia vaticana hacia una mayor presencia ética en la geopolítica, enfocándose en la paz, el clima, la justicia social y el diálogo interreligioso.

## VII. Conclusión

El estudio de la Santa Sede como sujeto singular del Derecho Internacional confirma que su capacidad de proyección exterior descansa en una doble soberanía -espiritual y, de modo instrumental, territorial- que le confiere legitimidad para intervenir en el contexto internacional. Esta condición *sui generis* le ha permitido crear una diplomacia pontificia que tenga como objetivos concretos el impulso de la paz y de la justicia, la defensa de la dignidad humana y de los Derechos Humanos, sin perseguir intereses políticos ni económicos convencionales.

En general y a modo de conclusión, podemos destacar como la personalidad jurídica reconocida a la Santa Sede en los Pactos de Letrán le imprimen un estatuto especial en el ámbito internacional. No solo paso a ser reconocida su legitimidad internacional, sino que, la soberanía espiritual y territorial que le acompañan le imprimen un carácter especial en su participación en los foros multilaterales.

Este hecho ha motivado su actuación en la esfera internacional, centrada en la promoción de los derechos humanos, el desarme y el

desarrollo sostenible. Los pontífices recientes han institucionalizado la mediación y el diálogo como instrumentos prioritarios para la resolución de conflictos. El estatuto de Observador permanente en Naciones Unidas y en otros organismos internacionales, le ha permitido tener una especial posición de influencia sin dejar de lado su neutralidad en la esfera internacional. Sus intervenciones siempre orientadas con los principios éticos que le anteceden han contribuido a ensalzar el marco jurídico de los derechos humanos, la paz, la justicia y el medio ambiente, entre otros.

Finalmente, la denominada “diplomacia de valores”. La Santa Sede se ha mostrado como una autoridad moral que puede y se ha convertido en una herramienta eficaz de la política internacional. Su diplomacia, sustentada en principios antes que, en poder material, seguirá desempeñando un papel relevante en la gobernanza global, siempre que sepa adaptarse a los desafíos emergentes sin renunciar a los valores que configuran su identidad. La Santa Sede ha sido vista como una autoridad internacional desde el siglo V para muchos países. La Santa Sede está a disposición para que los enemigos se encuentren y se miren a los ojos, para que los pueblos recuperen la esperanza y reciban la dignidad que merecen, la dignidad de la paz son las palabras del Papa León XIV durante la audiencia con las iglesias orientales.

En definitiva, estamos ante una diplomacia vaticana que se caracteriza por ser una diplomacia espiritual y una diplomacia para la paz.

## Referencias

- Arrieta, Juan Ignacio. 2022. *Derecho del Estado Vaticano*. Ed. Aranzadi. Madrid.
- Bonet Navarro, Jaime. 1997. “La expansión universal de las relaciones diplomáticas de la Santa Sede”. *Revista Española de Derecho Canónico* 54 (143): 701-718.
- . 2003. “La consolidación en la Edad Moderna de las relaciones diplomáticas entre la Santa Sede y los Estados”. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 3.
- . 2006. “Origen y desarrollo durante la Edad Moderna de las Nunciaturas Apostólicas”. *Anales de la Facultad de Teología*: 65-92.

- . 2014. “La relevancia internacional de la Iglesia católica”. *Anuario de Derecho Canónico* 3 (abril): 185-215.
- . 2008. “Los legados pontificios como representantes diplomáticos”. En *Iglesia católica y relaciones internacionales: actas del III Simposio Internacional de Derecho Concordatario (Almería, 7-9-XI-2007)*, editado por María del Mar Martín Agudo, María Mercedes Salido López y José María Vázquez García-Peñuela, 193-214. Granada: Comares.
- Coppa, Frank. 2013. *The Life and Pontificate of Pope Pius XII*. Washington D.C.: Catholic University of America Press.
- Corral Salvador, Carlos. 2004. “Invocación del orden internacional, en especial de los derechos humanos, en los tratados internacionales de la Santa Sede con los Estados”. *UNISCI Discussion Papers* (mayo): 1-2.
- Corral Salvador, Carlos, y José Miguel Sánchez Patrón. 2005. “La participación de la Santa Sede en las Naciones Unidas: su nuevo estatuto de ‘Estado observador permanente’”. *Anuario de Derecho Internacional* 21: 449-474.
- D’Avack, Pietro. 1953. “La qualifica giuridica della Santa Sede nella stipulazione del Trattato Lateranense”. *Rivista di Diritto Internazionale* 14: 227-ss.
- Díez de Velasco, Manuel. 2013. *Manual de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.
- Díez Peralta, Eva. 2008. “La Santa Sede, la Unión Europea y el Consejo de Europa”. En *Iglesia católica y relaciones internacionales: actas del III Simposio Internacional de Derecho Concordatario (Almería, 7-9-XI-2007)*, editado por María del Mar Martín Agudo, María Mercedes Salido López y José María Vázquez García-Peñuela, 249-264. Granada: Comares.
- Gallagher, Paul R. 2019. “Una diplomazia di valori”. *L’Osservatore Romano*, 17 septiembre 2019.
- García Iglesias, Ignacio A. 2019. “El Magisterio pontificio frente al comunismo (1939-2005): Pontificados de Pío XII a Juan Pablo II”. *Ab Initio: Revista digital para estudiantes de Historia* 7 (13): 86-110.
- García-Martín, Carlos. 1998. “El estatuto jurídico de la Santa Sede en las Naciones Unidas”. *Ius Canonicum* 38 (75): 247-289.

- González Ayesta, Juan. 2013. “La personalidad internacional de la Santa Sede: algunas claves de aproximación a un problema complejo”. En *Religión y Derecho Internacional*, dirigido por Juan González Ayesta y Miguel Rodríguez Blanco, 134-156. Granada: Comares / Universidad Internacional de La Rioja.
- Hervada, Javier, y Pedro Lombardía. 1970. *Derecho del Pueblo de Dios*, vol. 1: *Introducción. La constitución de la Iglesia*. Pamplona: EUNSA.
- Jemolo, Arturo Carlo. 1929. “Carattere dello Stato della Città del Vaticano”. En *Rivista di diritto internazionale* (21) fasc.2
- Laboa, Juan María. 2013. “La renuncia de Benedicto XVI. Su significado”. En *El valor de una decisión*, editado por Juan M. Laboa, Alfredo Vide y Ricardo Mate, 9-76. Madrid: Encuentro.
- Lubich, Gianni. 2003. *Vida de Juan XXIII: el papa extramuros*. Barcelona: Planeta.
- Manzanares Marijuán, Julio. 1995. “La Iglesia ante los organismos internacionales: El hecho y su sentido”. *Revista Española de Derecho Canónico* 52 (138): 191-215.
- Montes-Casas, Antonio. 1996. “La recepción de la personalidad moral en el CIC (estudio del c. 113.1ª)”. *Ius Canonicum* 32: 168-176.
- . 2018. “La recepción de la personalidad moral en el CIC (estudio del canon 113, 1º)”. *Ius Canonicum* 36 (71): 143-178.
- Oliveri, Mario. 1979. *Natura e funzioni dei legati pontifici nella storia e nel contesto ecclesiologico del Vaticano II*. Turín: Elle Di Ci.
- Pacheco Barrio, Miguel Ángel. 2017. “Las relaciones de la Santa Sede y la ONU como garantes de los Derechos Humanos en el mundo”. *Revista Aequitas* 9.
- Pérez González, Mariano. 1997. “La subjetividad internacional: la personalidad internacional de otros sujetos”. En *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 11.ª ed., editado por Manuel Díez de Velasco, 245-ss. Madrid.
- Riccardi, Andrea. 2011. *Juan Pablo II: la biografía*. Madrid: Encuentro.
- Riedmatten, H. de. 1970. “Presencia de la Santa Sede en los organismos internacionales”. *Concilium* 58: 74-79.
- Roca, María José. 2008. “El principio de reciprocidad y las relaciones internacionales de la Santa Sede”. *Revista Española de Derecho Canónico* 65: 127-138.

- Sánchez Llaverro, Pedro. 2013. “La participación de la Iglesia Católica en las Naciones Unidas”. En *Religión y Derecho Internacional*, dirigido por Miguel Rodríguez Blanco y Juan González Ayesta, 155-180. Granada: Comares / Universidad Internacional de La Rioja.
- Sánchez Patrón, José Miguel, y Carlos Corral Salvador. 2005. “La participación de la Santa Sede en las Naciones Unidas: su nuevo estatuto de ‘Estado observador permanente’”. *Anuario Español de Derecho Internacional* 21: 449-474.
- Soler, Carmen. 2018. “La Santa Sede y la comunidad internacional durante el siglo XX”. *Anuario de Historia de la Iglesia* 6: 229-247.
- Somavilla Rodríguez, Enrique. 2017. “Diplomacia vaticana y política exterior de la Santa Sede”. *Estudios Institucionales* 4 (7): 119-143.
- Vega Gutiérrez, Ana María. 1998. “El “status” jurídico de la Santa Sede en la ONU: a propósito de las últimas conferencias internacionales”. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* 14: 363-432.
- . 2008. “La Santa Sede y la Organización de las Naciones Unidas”. En *Iglesia católica y relaciones internacionales: actas del III Simposio Internacional de Derecho Concordatario (Almería, 7-9-XI-2007)*, editado por María del Mar Martín Agudo, María Mercedes Salido López y José María Vázquez García-Peñuela, 215-248. Granada: Comares.
- Viejo Ximénez, José María. 2005. “Posición jurídica de la Iglesia católica en el orden internacional”. *Revista Española de Derecho Canónico* 158: 145-182.



# LO VISIBLE Y LO INVISIBLE: NOTAS PARA PENSAR EL LUGAR DE LA IGLESIA CATÓLICA EN LA DISCIPLINA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

---

**Maximiliano Barreto\***

Universidad Nacional de Rosario

✉ [maximilianobarreto@uca.edu.ar](mailto:maximilianobarreto@uca.edu.ar)

Recibido: 16 de junio de 2025

Aceptado: 21 de septiembre de 2025

DOI: 10.46553/colec.36.2.2026.p63-82

**Resumen:** En el artículo examinamos, de modo preliminar y exploratorio, el lugar de la Iglesia Católica en la disciplina de las Relaciones Internacionales, evaluando su tratamiento teórico y empírico. A nivel teórico, identificamos que los enfoques predominantes, estatocéntricos, materialistas y naturalistas, han relegado a la Iglesia, dada su naturaleza no estatal y los factores inmateriales (espirituales) que son clave al momento de estudiarla. A nivel empírico, observamos, que la Iglesia ocupa una posición intermedia en términos de cantidad de publicaciones académicas, superando a pequeños estados y otras religiones, pero lejos del protagonismo de los grandes estados y organizaciones internacionales más influyentes. El estudio del estatus en ambos niveles permite argumentar que la Iglesia, aunque históricamente relevante, continúa siendo relativamente subestimada como objeto de estudio.

**Palabras clave:** Relaciones Internacionales; Iglesia Católica; teoría de las RRII; análisis empírico; actores internacionales

---

\* Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesor en la Universidad Católica Argentina (UCA) y en la UNR. Coordinador académico de las carreras de Lic. en Cs. Políticas y Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario (UCA).

## THE VISIBLE AND THE INVISIBLE. NOTES ON RETHINKING THE PLACE OF THE CATHOLIC CHURCH IN THE DISCIPLINE OF INTERNATIONAL RELATIONS

**Abstract:** This article undertakes a preliminary and exploratory examination of the place of the Catholic Church within the discipline of International Relations, focusing on its treatment at both the theoretical and empirical levels. Theoretically, we identify that the dominant state-centric, materialist, and naturalist approaches have tended to relegate the Church, given its non-state character and the immaterial (spiritual) dimensions that are essential to its study. Empirically, we find that the Church occupies an intermediate position in terms of the volume of academic publications: it surpasses small states and other religions, yet remains far from the prominence enjoyed by major states and the most influential international organizations. Considering its status across both levels, we argue that the Catholic Church—despite its historical significance—continues to be relatively underestimated as an object of study in the field of International Relations.

**Keywords:** International Relations; Catholic Church; IR Theory; Empirical Analysis; International Actors

### I. Introducción

¿Cuál es el lugar de la Iglesia Católica en la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII)? ¿Qué significa dicha posición y qué contribuye a entenderla? ¿Es subestimada como objeto de estudio en comparación con otros actores?

Estos son algunos de los interrogantes que suelen aparecer ante la pregunta por el estatus de la Iglesia Católica, en tanto actor internacional, como objeto de estudio de las RRII. La respuesta intuitiva es que es un actor internacional con poco lugar en la literatura de la disciplina a pesar de su peso histórico e influencia actual en las relaciones internacionales. En este



artículo, nos proponemos —de manera preliminar y exploratoria— aportar algunas pistas para pensar esas preguntas y sus respuestas.

A nivel teórico, a pesar de ser un actor que en el laboratorio de la historia tiene destacada participación, la Iglesia no ha sido considerada directamente en los enfoques más influyentes. En gran medida, el perfil ontológico y epistemológico de estos lo explican. Por un lado, en clave ontológica, el peso que ha tenido el carácter estatocéntrico y materialista de ciertas aproximaciones no ha permitido una reflexión pormenorizada de la Iglesia, en tanto actor difícil de encasillar como un Estado propiamente dicho y sin atributos de poder materiales. Por otro lado, epistemológicamente, la visión “naturalista” (o, positivista) ha impregnado a una cantidad mayoritaria de aproximaciones, lo que condujo, por mencionar un ejemplo, a la desatención de objetos de estudio que no sean estrictamente concretos. Aunque la Iglesia podría ser considerada como un ente tangible representado por la Santa Sede, en rigor de verdad, también es una comunidad espiritual que trasciende las fronteras políticas. En efecto, estos rasgos meta teóricos han favorecido la desconsideración de la Iglesia Católica en el plano teórico y, en el mejor de los casos, han conducido a contemplarla de manera indirecta.

A nivel empírico, esto es, el estudio de las prácticas, acciones concretas y presencia real de la Iglesia en el ámbito de las relaciones internacionales, aunque la situación no es de completa desconsideración, los trabajos que existen en términos de cantidad ocupan una posición relativa media a baja. Dicha posición que, claramente, no es la que poseen actores como Estados Unidos, es mucho mejor que la posición de la OTAN, el budismo o Arabia Saudita. Cabe decir que, en este nivel, es donde el artículo adquiere su carácter preliminar pues se estudia la cantidad de veces que la Iglesia, de manera indirecta, aparece en abordajes empíricos. Conocer cabalmente qué lugar ocupa dicho actor en los estudios empíricos requiere, además, otro tipo de indagaciones que permitan también conocer en qué calidad aparece.

Por otro lado, como sabemos, esta situación teórico-empírica se relaciona con un actor que posee una relevancia histórica y contemporánea notable debido a su influencia política, moral-religiosa y cultural (Troy 2016, 1). Desde que el Edicto de Tesalónica en el año 380 d. C. estableció al cristianismo como religión oficial del Imperio Romano, la Iglesia desempeñó un papel fundamental en la historia. Por mucho tiempo la autoridad papal fue incuestionable, la Iglesia participó en vastas campañas

colonizadoras/evangelizadoras, contribuyó a la normativización del mundo a través de las bulas papales, fue parte de un formidable conflicto internacional como el de la unificación italiana, aportó ideas que se insertaron en los debates de época como las sostenidas en la encíclica *Rerum novarum* de 1891; y mucho más cerca en el tiempo, todos recordamos el involucramiento del Papa Juan Pablo II en procesos internacionales como aquellos referidos a la última etapa recorrida por la Unión Soviética o a la mediación por el conflicto del Beagle entre Argentina y Chile. Por otro lado, no es menor reconocer su estructura jerárquica distribuida a lo largo del mundo y que abarca a más de mil millones de fieles, su capacidad para influir en la opinión pública, sus redes diplomáticas (a través de la Santa Sede) y su estatus como observador permanente en la ONU, entre otros.

Dadas las consideraciones anteriores, en el texto sostenemos el argumento de que el lugar de la Iglesia Católica en la disciplina de las RRII debe analizarse en dos planos. A nivel teórico, su papel ha sido restringido, ya que no ha sido considerada explícitamente por parte de los enfoques más influyentes debido al carácter estatocéntrico, materialista y naturalista de estos, que priorizan a los actores estatales, aspectos tangibles y objetos de estudio concretos. De modo preliminar, a nivel empírico, ha ocupado una posición secundaria, similar a la de potencias medias, en la medida en que ha sido objeto de un número intermedio de publicaciones académicas. Esto significa que, aunque su rol ha recibido más atención que el de actores marginales, sigue lejos de ocupar el protagonismo que tienen los actores estatales o las grandes organizaciones transnacionales en los estudios empíricos.

Para sustentar dicha premisa, en el trabajo seguimos una estrategia general de carácter cualitativa con análisis documental de fuentes secundarias y análisis estadístico descriptivo de datos cuantitativos provenientes de las bases de datos de Google Scholar y JSTOR para estimar de manera indirecta el volumen de resultados acerca de la Iglesia Católica en la disciplina frente a otros actores.

Por último, resta decir que el artículo se organiza del siguiente modo: en el próximo apartado analizamos la situación de la Iglesia en la disciplina a nivel teórico, explorando los aspectos ontológicos y epistemológicos de los enfoques más influyentes. Por su parte, en la sección posterior, abordamos el tema a nivel empírico revisando las publicaciones académicas que tienen

a la Iglesia y otros actores como objeto de estudio. Finalmente, cerramos el artículo con las conclusiones sobre los principales hallazgos.

## II. La Iglesia frente a la teoría de las Relaciones Internacionales

La Iglesia Católica es un viejo actor de la historia del mundo Occidental. Como ya mencionamos, desde el Edicto de Tesalónica fue por mucho tiempo central su presencia. Recordemos que antes de 1648 la sociedad europea estaba regulada por el eficaz y complejo sistema de la “doble espada”, en el que el Papa y el emperador romano se encargaban de defender el *corpus mysticum* (Chávez Segura 2015, 183). Con el “nacimiento” de los estados-nación en aquel año se cimentaron las bases del sistema internacional en donde la Iglesia comenzó a perder, paulatinamente, su margen de acción. En el plano internacional, los estados pasaron a ser el único actor legítimo mientras que las autoridades religiosas se recluyeron al plano interno con el encargo de algunas tareas temporales, además de las religiosas (Haynes 2007, cit. en Chávez Segura 2015, 185). Las tareas temporales se verían, a su vez, progresivamente reducidas por los procesos de secularización del poder (separación de la política y la religión) y del saber (separación de la ciencia y la religión), entre otras, fundamentalmente en el siglo XIX.<sup>1</sup>

Repasando, llegamos al umbral del siglo XX con el Estado como único actor legítimo de la escena internacional y con el proceso secularizador del poder y del saber consolidado. Las RRII como disciplina que nació en las primeras décadas de aquel siglo se inscribieron y fueron influenciadas por este contexto.

---

<sup>1</sup> En cuanto a la secularización del poder, recordemos que las Iglesias llevaban a cabo importantes actividades que les fueron quitadas por los registros civiles en el siglo XIX (por ejemplo, registro de nacimientos, defunciones, etc.). En cuanto a la secularización del saber, en el caso de Argentina, la famosa Ley 1420 de educación laica es ilustrativa de este proceso que generó fuertes fricciones con la Iglesia Católica.

El primer gran paradigma de las RRII, llamado justamente “estatocéntrico”,<sup>2</sup> entendió al mundo como un sistema de estados en el cual el poder estaba descentralizado entre sus miembros. En dicho sistema, el Estado aparecía como el actor si no exclusivo, decisivo de la política internacional. Dentro de este paradigma, incluso, para las posiciones más extremas, el Estado era una unidad soberana con una capacidad de control absoluta sobre sus asuntos (Sodupe 2003, 36). Evidentemente, en este paradigma sumamente rígido en materia de actores internacionales, la Iglesia no constituía uno de los actores decisivos. Por otro lado, otros rasgos alejaban aún más a la Iglesia de toda consideración. En la interpretación del sistema internacional como anárquico, la Iglesia quedaba relegada dada la dificultad de encajar fácilmente en el modelo de competencia y supervivencia.

Asimismo, es posible rastrear el efecto de los procesos secularizadores. En los momentos de la génesis de la disciplina, ya era claro que factores como la etnicidad y la religión no tenían demasiada injerencia en la sociedad moderna<sup>3</sup> (Chávez Segura 2015, 188). Dentro de este paradigma, la posición de los realistas políticos fue muy clara: consideraron que la política internacional, como toda política, era una lucha por el poder por lo que, en definitiva, la realidad internacional era esencialmente conflictiva, y allí el poder militar y la guerra tenían la última palabra (del Arenal 2007, 402-403). Y, a esta altura, estudiar el poder o la política significaba estudiar una esfera diferenciada de la religiosa: por ejemplo, la resistencia a la autoridad ya no era considerada, a la vez, un acto sedicioso e irreligioso<sup>4</sup>. Incluso, Hans Morgenthau era claro al decir que la política —esfera decisiva de la realidad internacional— no podía subordinarse a otras como la religiosa o la económica, tal como lo expresa en sus principios del realismo político. En

---

<sup>2</sup> Según Sodupe este paradigma abarca las aportaciones de la filosofía política previa al siglo XX y las corrientes idealistas, realistas y behavioristas ya propiamente de las RRII (2003, 37).

<sup>3</sup> Las Relaciones Internacionales es tal vez la disciplina más occidentalista de las ciencias sociales, sobre todo si tomamos en cuenta que los grandes teóricos son del llamado “mundo occidental” y tienden a ignorar factores importantes relacionados con el individuo tales como creencias, motivaciones, intereses (Chávez Segura 2015, 188).

<sup>4</sup> Es interesante mencionar que el idealismo si bien analiza la realidad de manera normativa, sus valores o principios no son religiosos.

definitiva, aquí visualizamos el surgimiento del déficit religioso o “exilio religioso” en palabras de Alejandro Chávez Segura (2015, 188) en tanto la variable religiosa es desatendida al momento de pensar la política internacional.

En otro plano, cabe advertir que el mencionado predominio del Estado en los estudios es una opción ontológica en tanto a las preguntas: ¿de qué están hechas las relaciones internacionales?, ¿qué es lo que existe en la realidad internacional? ¿de qué está hecho el mundo?, se las responde asignándole un lugar central a este ente. No obstante, permaneciendo dentro del paradigma estatocéntrico podemos dar otra respuesta a las mismas (que también sería válida para los llamados enfoques racionalistas: neorealismo y neoliberalismo) a través del par individualismo y materialismo<sup>5</sup>. Estas últimas dos ideas refieren a posiciones ontológicas que refuerzan la desconsideración de la Iglesia a nivel teórico. La primera de ellas hace foco en los actores individuales como las unidades fundamentales que configuran el sistema internacional. Los enfoques más influyentes tienen esta impronta y, en lugar de priorizar estructuras o colectivos, privilegian a los estados como actores primarios. Y, de nuevo, actores como la Iglesia no encajan fácilmente allí. La segunda idea hace foco en que la sociedad está constituida por la organización de fuerzas materiales. Los enfoques del paradigma estatocéntrico y los racionalistas —que son el *mainstream* disciplinar— entienden al poder en esta clave, lo que los conduce a reflexionar que existe una jerarquía de actores en función de sus recursos materiales.

En claro contraste, aparece la Iglesia, sin estos atributos. La misma opera, fundamentalmente, en esferas normativas, espirituales y morales, por lo cual su participación internacional no se alinea con el énfasis materialista de las dinámicas de poder. Las acciones de la Iglesia, como su mediación en conflictos (por ejemplo, el caso del Beagle 1978-1984), se interpretan como roles secundarios o complementarios, no como capacidades centrales para

---

<sup>5</sup> En *Social Theory of International Politics* (1999), Alexander Wendt identifica dos debates ontológicos ampliamente difundidos en las RRII: por un lado, aquel referido al grado en que la realidad es material o social/ideacional cuyas dos posiciones básicas son la materialista y la ideacional. Por otro, aquel que refiere a la relación entre agentes/agencia y estructuras, cuyas dos posiciones básicas son la individualista y la holista (Sodupe 2003, 63-71).

moldear el sistema internacional. La Iglesia, al priorizar valores espirituales, éticos y sociales, parece estar menos interesada en los objetivos materialistas que dominan el sistema internacional, como la acumulación de poder económico o militar. Aunque la Iglesia tiene un patrimonio significativo y fuentes de ingresos globales, su poder económico es fragmentado y no comparable con actores económicos dominantes como los estados o las corporaciones multinacionales. Su falta de control directo sobre recursos estratégicos (como petróleo, minerales o infraestructuras clave) colabora con la subestimación en los análisis de RRII centrados en recursos materiales. Además, a pesar de que el Vaticano es un territorio soberano, carece de la capacidad de coerción, es decir, la habilidad de forzar comportamientos mediante el uso de la fuerza o sanciones. La Iglesia no tiene un ejército ni capacidades coercitivas directas en el sistema internacional, lo que limita su percepción como un actor relevante en conflictos y negociaciones donde el poder militar juega un rol clave.

Claramente, lo dicho no anula la posibilidad de pensar a la Iglesia a través de aquellos u otros enfoques. Por ejemplo, la escuela inglesa permite abordar la participación de la Iglesia en la sociedad internacional, dada su compatibilidad con los elementos culturales y religiosos en la política internacional (Thomas 2000; 2001 cit. en Troy 2016, 7). Sin embargo, ese tratamiento es indirecto. Más aún, incluso, existe una falta de interés en temas religiosos por parte de los académicos contemporáneos de la escuela inglesa, evidenciando un prejuicio del secularismo europeo. Aunque la “cultura” se menciona y utiliza con frecuencia como concepto, carece de profundidad contextual (es decir, religiosa e histórica) (Buzan 2004; 2010, cit. en Troy 2016, 7). Siguiendo con otros ejemplos, es evidente que el poder de la Iglesia puede ser entendido con la idea de “poder blando” en tanto produce resultados mediante la persuasión argumentativa y espiritual, y la cooptación de ideas (Nye Jr. 2004, cit. en Chong 2013, 1). Y, lo mismo puede manifestarse de un modo más general respecto a las propuestas teóricas normativas, liberales y constructivistas para quienes la Iglesia puede ser considerada como impulsora de normas basadas en sus textos fundamentales como la Biblia, reglas internas como el derecho canónico o principios teológicos como los dogmas (Troy 2016, 5).

Por otro lado, el proceso de secularización del saber en que se asentaron las nacientes RRII como ciencia también ha contribuido a desconsiderar a

la Iglesia. El naturalismo ha sido la referencia u horizonte epistemológico con que la disciplina se forjó. Si bien no fue una preocupación de los idealistas, el realismo buscó tomar al naturalismo como referencia y, por supuesto, el behaviorismo. Luego, los racionalistas, hicieron lo propio. Cabe decir que la postura naturalista es la que sostiene la existencia de cierta unidad entre las ciencias naturales y las sociales. Y, más allá de no desconocer especificidades que les son propias, afirma que la epistemología y metodología de las primeras debe trasladarse a las segundas (Sodupe 2003, 68). En efecto, para el racionalismo la tarea fundamental de la ciencia es elaborar teorías o explicaciones generales sobre un mundo externo al observador (68). El científico identifica regularidades, las convierte en leyes, devela relaciones causales y de ellas, deduce hipótesis que son verificadas o falseadas al ser confrontadas con la realidad. Esto otorga a los estudios un marcado carácter empirista (69), propio de las ciencias secularizadas, que se alejan de objetos de estudios abstractos y más aún trascendentes, exigiendo su control en condiciones de laboratorio, lo que retroalimenta el lugar disminuido de la Iglesia. Como lo expresa Sodupe, la epistemología empirista tiene consecuencias ontológicas innegables: el mundo está compuesto por aquellas entidades cuyo estudio pueda traducirse en conocimiento científico (2003, 70-71). El naturalismo privilegia el análisis de fenómenos tangibles y medibles, como recursos materiales, capacidad militar, PIB, comercio internacional o indicadores de poder estatal. La influencia de la Iglesia, que opera en esferas simbólicas, normativas y espirituales, es difícil de medir en este sentido. Desde una perspectiva naturalista, los actores se evalúan en términos de su capacidad para generar efectos claros y sistemáticos en el sistema internacional. El poder de la Iglesia se manifiesta de manera más difusa, a través de valores y normas, lo que dificulta integrarla en análisis que buscan regularidades, patrones o causalidades claras. Por ejemplo, su capacidad para influir en el comportamiento estatal puede depender de contextos históricos, culturales o religiosos específicos, lo que complica su modelización. La influencia de la Iglesia muchas veces opera de manera indirecta o normativamente a través de la construcción de consensos morales, normas éticas o su rol en la diplomacia, como en la mediación del conflicto del Beagle. Estos efectos indirectos pueden no ser fácilmente rastreables o atribuibles exclusivamente a la Iglesia, lo que reduce su importancia en análisis basados en causalidad

directa. El naturalismo tiende a subestimar fenómenos culturales, ideacionales y normativos porque son más difíciles de observar empíricamente. Dado que la Iglesia ejerce su poder a través de estos mecanismos, como el poder moral o simbólico, su relevancia queda opacada en los análisis que priorizan factores materiales y observables.

Ahora bien, dado que la consideración de la Iglesia en las RRII en cierta medida se relaciona con la evolución del concepto de actor en la disciplina, es importante poner de relieve que tras el fin de la segunda guerra mundial asistimos a una proliferación de actores: mayor cantidad de estados debido al proceso descolonizador, irrupción de las por empresas multinacionales y las organizaciones internacionales, etc. (García Segura 1992, 14). Hacia los años '70, esta situación en términos cuantitativos y cualitativos adquirió tal dimensión que el paradigma estatocéntrico se vio amenazado. No podemos desconocer que el enfoque que más famoso se hizo revisando el carácter estatocéntrico de la teoría disponible hasta el momento fue el transnacionalismo<sup>6</sup>. Este enfoque incorporó una idea ampliada de actor internacional, que implicó considerar indirectamente a la Iglesia. Y, aunque tuvo una impronta económica que lo inclinó hacia las grandes empresas internacionales, habilitó otra agenda de temas como los sociales y le otorgó un papel a herramientas diferentes a las militares como ser la negociación (García Segura 1992, 20).<sup>7</sup>

Para finalizar este apartado, hay que decir que, aunque la situación teórica del tema religioso, en general, y de la Iglesia Católica, en particular, haya sido de desatención en los enfoques más influyentes de las RRII, prosiguieron existiendo y actuando en el sistema internacional. Indefectiblemente, el concepto de actor tuvo que abandonar el corsé juricista, y hoy prima una visión funcional de los actores internacionales. Dicha visión considera: a) la habilidad de los actores para movilizar determinados recursos y alcanzar objetivos, así como la capacidad para ejercer influencia sobre el comportamiento de otros actores internacionales; b) conlleva aceptar que la noción de actor internacional es relativa y

---

<sup>6</sup> El mismo es parte de los enfoques racionalistas.

<sup>7</sup> Caterina García Segura identifica que en los años '80 se sumó otra aproximación que amplió la noción de actor al abordar con mayor detalle las nuevas categorías habilitadas por el transnacionalismo, pero mirando la dimensión subestatal (1992, 15).



temporal (dado que no existen actores eternos) y c) asumir una postura de diversidad (existen diferentes actores con distintos grados de autonomía) (García Segura 1992, 29). Claramente, esta adecuación del concepto de actor internacional no garantiza *per se* la examinación por parte de los teóricos, de hecho, la antigua idea de actor internacional incluía un requisito jurídico que la Iglesia poseía y, aun así, ya hemos visto cual ha sido su lugar disciplinar.<sup>8</sup> Sin embargo, son pequeños avances que podrían configurar para las religiones y la Iglesia un papel en la disciplina. Desde que quedaron lejos las dinámicas de la guerra fría, de la Pax americana y del fin de la historia de los años ‘90<sup>9</sup>, estudios como “El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial” de Samuel Huntington o, más contemporáneamente, “El siglo de Dios: el resurgimiento de la religión y la política global” de Monica Toft, Daniel Philpott y Timothy Shah, son expresiones del *aggiornamento* de las RRII a una realidad internacional donde la religión no puede permanecer en el exilio. No menor en este escenario, es el esfuerzo de diversos investigadores quienes han planteado la existencia de una teoría o paradigma católico de las relaciones internacionales (CTIR o CPRI en sus siglas en inglés) (Priego 2017).

### III. La Iglesia en los estudios empíricos

En las líneas anteriores hemos observado cómo ciertos rasgos ontológicos y epistemológicos de las aproximaciones más influyentes de la

---

<sup>8</sup> Cabe decir que la Iglesia o, mejor dicho, la Santa Sede es un actor internacional de derecho. La creación del Estado de la Ciudad del Vaticano en 1929 supuso la recuperación por parte de la Santa Sede de la condición de sujeto de Derecho internacional (la Santa Sede había sido desposeída de su base territorial al perder los Estados Pontificios por la invasión de las tropas italianas en 1870). Desde entonces, la figura del Papa actúa como cabeza de la Iglesia católica y como Jefe de Estado, por tanto, ostenta la función de representación internacional del Estado de la Santa Sede frente a sus homólogos extranjeros.

<sup>9</sup> Troy señala a los atentados terroristas del 9/11 como un hito en el creciente interés por los temas y actores religiosos (2016, 2). Autores como Philpott, Johnston, Petito o Thomas suman a la Primavera Árabe o la figura del Papa Francisco como hechos que hacen pensar en el “retorno de la religión” (Priego 2017, 336).

disciplina han contribuido a que la Iglesia sea desconsiderada en la teoría de las RRII y, en todo caso, reciba un tratamiento secundario o indirecto. Procedamos ahora a introducirnos en el análisis de su estatus en términos empíricos.

Dado el carácter exploratorio y preliminar del artículo, realizamos esta tarea de modo indirecto analizando las bases de datos de Google Scholar y JSTOR en las que se recopiló información acerca del volumen de publicaciones de la Iglesia y otros actores relevantes de las RRII<sup>10</sup>. A tales efectos, incluimos treinta países (distinguiéndose entre grandes, medianos y pequeños estados), siete organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales y tres grandes religiones (además, por supuesto, de la Iglesia Católica).<sup>11</sup>

La primera observación que podemos hacer referida a los resultados en español de Google Scholar, es que la Iglesia no cuenta con un caudal de publicaciones similares al conjunto de los diez países grandes, que coincide en gran medida con los actores con mayores publicaciones. Las publicaciones de la Iglesia suman 193.000, ubicándose solo por encima de Rusia que ocupa el eslabón inferior en este conjunto con 187.000 publicaciones y sumamente lejos de Estados Unidos que ocupa el extremo opuesto de este ranking con 1.160.000 publicaciones. En otras palabras, se vislumbra que la Iglesia no tiene un lugar dominante como Estados Unidos ni similar a Francia (635.000 publicaciones), Italia (617.000 publicaciones)

---

<sup>10</sup> Dentro de las consideraciones de orden metodológico, cabe decir que en Google Scholar hemos analizado el volumen de resultados en español e inglés, mientras que en JSTOR el volumen contemplado fue solo de resultados en inglés. El análisis de la información en dos idiomas se hizo en pos de evitar un sesgo de idioma en, al menos, dos sentidos. Por un lado, dada la predominancia del idioma inglés en la producción académica global (que podría relegar la investigación de ciertos temas) y, por otro, dada la afinidad histórico-cultural que existe entre el español y la Iglesia Católica en función del proceso evangelizador en América Latina, que podría elevar el número de investigaciones en países hispanohablantes. Más allá de eso, aunque los resultados en inglés fueron significativamente más numerosos se observó una relativa proporcionalidad en los patrones temáticos identificados en ambas lenguas.

<sup>11</sup> La confección de los segmentos de países consideró: 1) para los grandes estados, el top diez de las principales economías del mundo; 2) para las potencias medias, las siguientes diez economías del mundo y 3) para los pequeños estados se seleccionaron dos países por continente del listado de *small states* del Banco Mundial.

o Alemania (445.000 publicaciones). Y, únicamente se ubica mejor que un importante actor: la Federación Rusa. No obstante, es interesante expresar a los efectos de atenuar posibles sesgos de idioma que esto último no se replica en la base de Google Scholar en inglés. Allí, Rusia está próxima a duplicar los resultados de la Iglesia en este idioma (4.410.000 versus 2.310.000). Además, en este idioma la Iglesia no supera el volumen mínimo de publicaciones del grupo que lo tiene el Reino Unido con 3.320.000 publicaciones. La base de datos de JSTOR confirma plenamente la situación observada en las publicaciones de Google Scholar en inglés. En esta dirección, la Iglesia tampoco se acerca al valor más pequeño del grupo que, en esta base de datos, lo tiene también el Reino Unido con 265.878 publicaciones. En definitiva, el volumen de publicaciones de la Iglesia no la ubica junto al top diez de los países más grandes y, aunque en los resultados en español supera a Rusia (que tiene la posición más baja entre los grandes en dicho idioma), este dato no se confirma en los resultados de las dos bases de datos en inglés.

**Tabla 1. Cantidad de publicaciones en Google Scholar y JSTOR sobre la Iglesia Católica y grandes países según palabras clave en español e inglés**

Actor	Google Scholar		JSTOR
	Español	Inglés	Inglés
Iglesia Católica	193000	2310000	165831
Estados Unidos	1160000	5110000	978450
China	301000	5760000	408727
Rusia	187000	4410000	276700
Alemania	445000	6130000	456640
Francia	635000	5890000	530529
Japón	252000	6300000	330589
India	221000	5790000	343093
Reino Unido	377000	4320000	265878
Italia	617000	6030000	277390
Canadá	237000	6190000	392558

*Fuente: elaboración propia en base a Google Scholar y JSTOR, 2025.*

Ahora bien, al mirar el volumen de publicaciones de la Iglesia en español y el de aquellos diez estados considerados como potencias medias, hay una relación de proximidad con este conjunto dado que la cantidad de publicaciones de la Iglesia se encuentra contenida en el rango de este grupo. Con mayor detalle, dicha proximidad se da con los países que ocupan una posición intermedia en este elenco: Australia 254.000 publicaciones y Suiza 182.000. Lejos está de la posición de países como: España (2.080.000), Brasil (1.210.000) y México (1.110.000)<sup>12</sup>. La base de datos de JSTOR confirma esta relación: la cantidad de publicaciones de la Iglesia forma parte del rango de este segundo grupo de actores. En resumidas cuentas, nuestro actor bajo estudio tiene una cómoda posición en este segmento de actores superando en las publicaciones en español a: Corea del Sur (86.000), Indonesia (84.100), Países Bajos (91.700), Turkiye (48.900), Arabia Saudita (32.800) y la ya mencionada Suiza. En inglés basados en JSTOR supera a: Brasil, Corea del Sur, Indonesia, Arabia Saudita, Países Bajos, Suiza y Turkiye. Solamente siguiendo la base de datos de Google Scholar en inglés la posición de la Iglesia es más modesta, superando en este segmento únicamente a Arabia Saudita.

**Tabla 2. Cantidad de publicaciones en Google Scholar y JSTOR sobre la Iglesia Católica y potencias medias según palabras clave en español e inglés**

<b>Actor</b>	<b>Google Scholar</b>		<b>JSTOR</b>
	<b>Español</b>	<b>Inglés</b>	<b>Inglés</b>
Iglesia Católica	193000	2310000	165831
Brasil	1210000	4520000	161049
Australia	254000	5760000	245320
Corea del Sur	86300	3880000	132365
México	1110000	4710000	273294
España	2080000	5340000	221233

<sup>12</sup> Se podría considerar la presencia de un sesgo de idioma en estos tres países dado que cuentan con una cantidad de publicaciones muy elevada (alta) en español, incluso superior en líneas generales a todos los grandes estados. Mientras tanto, en las bases de datos en inglés de Google Scholar y JSTOR presentan valores intermedios.

Indonesia	84100	3470000	98410
Arabia Saudita	32800	1790000	58609
Países Bajos	91700	4610000	8303
Turkiye	48900	3680000	150543
Suiza	182000	4830000	138350

*Fuente: elaboración propia en base a Google Scholar y JSTOR, 2025.*

Por otro lado, al dirigirnos al listado de los estados pequeños, la ubicación de la iglesia es marcadamente superior en ambas bases de datos y en los dos idiomas considerados. De los diez pequeños estados incluidos, solo Cabo Verde supera a la Iglesia (234.000 versus 193.000) en español, pero esto no se confirma en Google Scholar ni en JSTOR en inglés.

**Tabla 3. Cantidad de publicaciones en Google Scholar y JSTOR sobre la Iglesia Católica y estados pequeños según palabras clave en español e inglés**

Actor	Google Scholar		JSTOR
	Español	Inglés	Inglés
Iglesia Católica	193000	2310000	165831
Antigua y Barbuda	10600	35600	2059
Bahamas	19800	108000	14354
Chipre	31600	31700	4258
Estonia	29100	553000	24077
Botswana	11500	386000	20405
Cabo Verde	234000	99800	8647
Bahréin	7940	189000	13819
Qatar	18200	309000	18072
Bután	3910	119000	7400
Brunéi	9330	137000	12440

*Fuente: elaboración propia en base a Google Scholar y JSTOR, 2025.*

Saliendo de los actores estrictamente estatales, en español, la Iglesia se ubica muy por debajo de los organismos internacionales gubernamentales como la ONU (611.000 versus 193.000), la Unión Europea (535.000) y OEA (382.000). Más allá de esto, dicho lugar es más relevante que el

recibido por otros actores como Amnistía Internacional, Greenpeace, la OPEP o, incluso la OTAN. Este panorama se replica en líneas generales en las bases datos en inglés.

En cuanto a las religiones, la Iglesia recoge una mayor cantidad de publicaciones que sus pares. La única distinción que podemos hacer es que, en Google Scholar en inglés, la Iglesia es superada por el Islam con 3.100.000 publicaciones versus 2.310.000. Pero, en JSTOR, la Iglesia lleva la delantera con 165.831 publicaciones frente a las 134.308 del Islam.

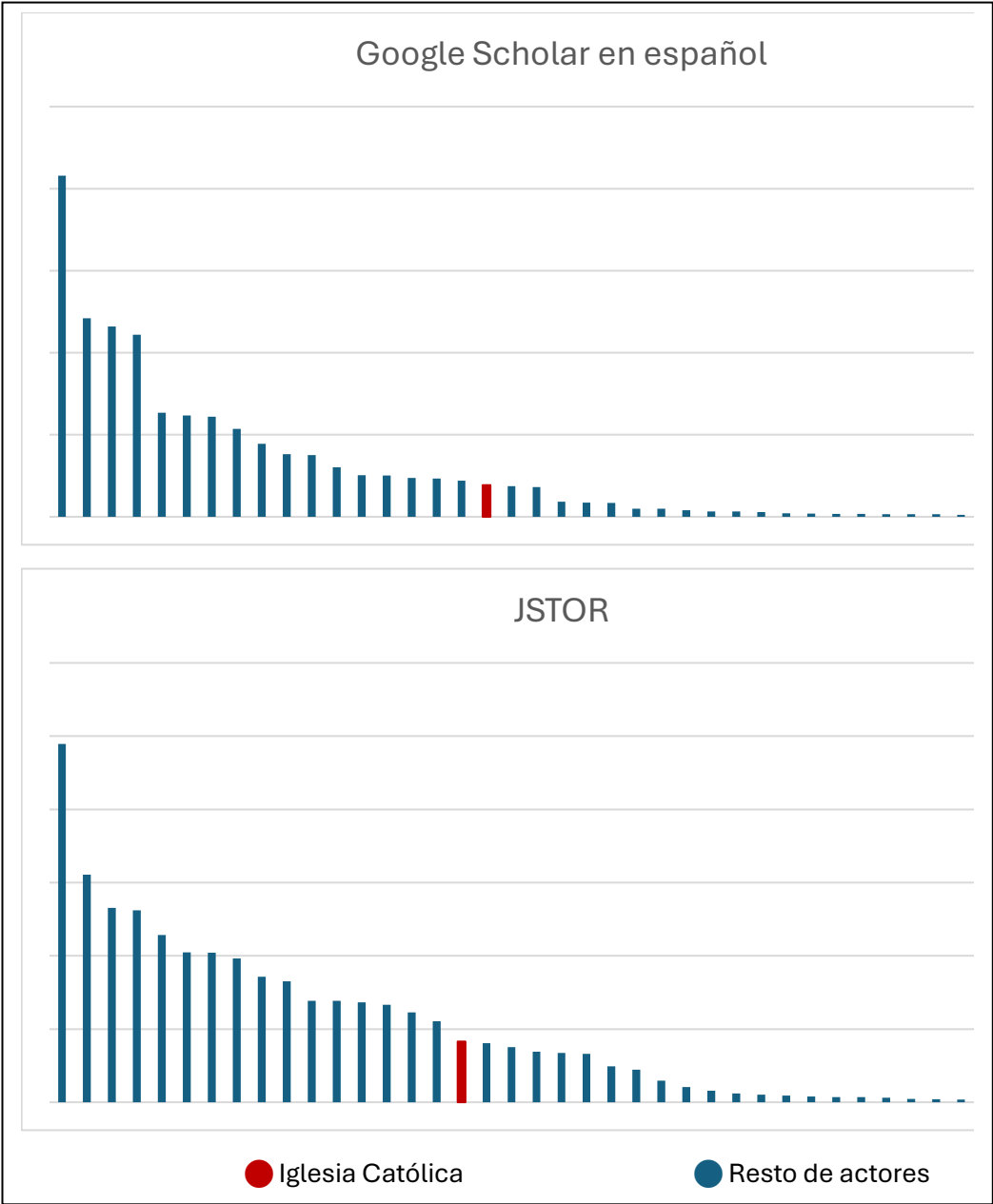
**Tabla 4. Cantidad de publicaciones en Google Scholar y JSTOR sobre la Iglesia Católica y otros actores según palabras clave en español e inglés**

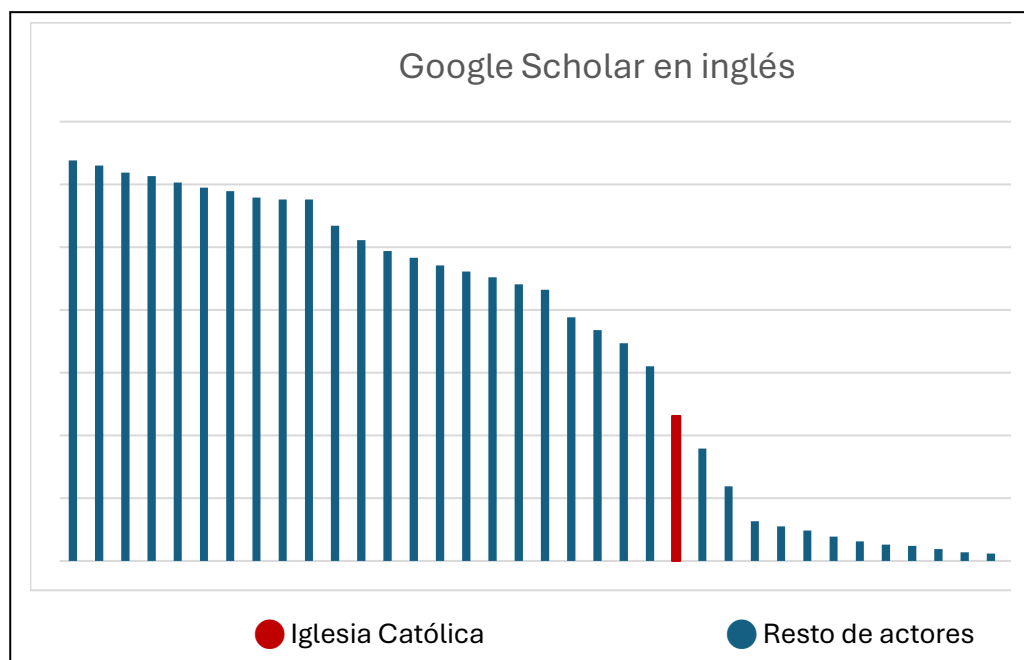
	Actor	Google Scholar		JSTOR
		Español	Inglés	Inglés
<b>Organizaciones internacionales</b>	Iglesia Católica	193000	2310000	165831
	Naciones Unidas	611000	4940000	621952
	OEA	382000	6380000	523984
	Amnistía Internacional	39800	262000	25
	Greenpeace	16400	108000	7327
	Unión Europea	535000	5950000	409223
	OPEP	16600	241000	15879
	OTAN	49900	1190000	89280
<b>Otras religiones</b>	Islam	17100	3100000	134308
	Judaísmo	16500	483000	41218
	Budismo	22100	634000	31687

*Fuente: elaboración propia en base a Google Scholar y JSTOR, 2025.*

Finalmente, sin desagregar en segmentos, la posición de la Iglesia es intermedia en el rango comprendido entre el volumen mínimo y máximo de publicaciones de todos los actores considerados. En el caso de Google Scholar en español y JSTOR dicha ubicación, a su vez, se inclina hacia el límite inferior del conjunto, mientras que en Google Scholar en inglés está mas cerca de la parte media del rango.

**Gráfico 1. Posición relativa de las publicaciones de todos los actores estudiados**





*Fuente: elaboración propia en base a Google Scholar y JSTOR, 2025.*

#### IV. Conclusiones

En este artículo propusimos dar una respuesta —en dos niveles— a la pregunta por el lugar de la Iglesia Católica en la disciplina de las RRII. De manera preliminar, el motivo es porque el estatus de este actor internacional no es exactamente el mismo en el plano teórico que en el empírico. En el primero, visualizamos un déficit o “exilio de la Iglesia”, citando a Chávez Segura (2015, 188), como objeto de la reflexión, en gran medida, debido a la centralidad de los enfoques estatocéntricos y materialistas que han priorizado a los actores estatales con recursos tangibles y capacidades coercitivas. Asimismo, reconocemos que la epistemología naturalista asociada a dichas aproximaciones también ha contribuido a desatender a la Iglesia en tanto un actor que opera principalmente en esferas normativas y simbólicas. Hablamos aquí de enfoques como el realismo, el neorrealismo y el neoliberalismo.



En el segundo, el plano empírico, divisamos una valoración intermedia de la Iglesia. Allí, los datos indican que la Iglesia cuenta con un volumen de publicaciones menor al de los grandes estados y organizaciones internacionales, pero supera a muchas potencias medias y pequeños estados, incluso a otras religiones. Esperamos en próximos trabajos avanzar en un análisis cualitativo dentro de este nivel para aproximarnos a develar el lugar que la Iglesia ocupa en el volumen de investigaciones disponibles.

En definitiva, el estudio del estatus de la Iglesia en ambos niveles nos permite argumentar que ésta, aunque históricamente relevante, continúa siendo relativamente subestimada como objeto de estudio de las RRII.

En las últimas décadas, los cambios históricos y las adaptaciones de la disciplina a esa realidad han contribuido al regreso de la religión al campo y flexibilizado conceptos clave como el de actor internacional en pos de incluir una variedad de ellos con claro impacto internacional a pesar de carecer de todos los atributos estatales. Sin dudas, esto abre posibilidades para reconsiderar el rol de la Iglesia en futuros análisis teóricos y empíricos dentro de la disciplina. Quizás en un par de décadas la Iglesia adquiera un papel más concreto teórica y empíricamente, aunque, de todos modos, siga operando en lo visible y en lo invisible.

## Referencias

- Chávez Segura, Alejandro. 2015. "Religión y relaciones internacionales: Del exilio a la construcción de un modelo internacionalista teológico". *Revista de El Colegio de San Luis* 5 (9): 180-199. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/rcsl/v5n9/1665-899X-rcsl-5-09-00180.pdf>
- Chong, Alan. 2013. "The Catholic Church in International Politics". *E-International Relations*, 14 de noviembre. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2013/11/14/the-catholic-church-in-international-politics/>
- Del Arenal, Celestino. 2007. *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 4ª ed. Madrid: Tecnos, 2007.
- García Segura, Caterina. 1992. "La evolución del concepto de actor en la Teoría de las Relaciones Internacionales". *Papers* 40: 13-31. Disponible en: <https://papers.uab.cat/article/view/v41-garcia/pdf-es>

- Herranz, Yolanda. 2024. “El creciente protagonismo del factor religioso en las Relaciones Internacionales: La destacada presencia de la Iglesia Católica.” *Guerra Colonial* 15.  
<http://dx.doi.org/10.33732/RDGC.15.114>
- Priego, Alberto. 2017. “¿Hacia una teoría o paradigma católico de relaciones internacionales?” *Razón y Fe* 275 (1422): 335-344. Disponible en: <https://revistas.comillas.edu/index.php/razonyfe/article/view/9349>
- Sodupe, Kepa. 2003. *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Troy, Jodok. 2017. “The Catholic Church and International Relation”. En *Oxford Handbook Topics in Politics*, edición en línea, Oxford Academic. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199935307.013.2>

# EL CONCEPTO DE AUTORIDAD POLÍTICA MUNDIAL: EL PROBLEMA DE LA BÚSQUEDA DE LA PAZ EN LA DSI Y EN JACQUES MARITAIN

---

**Jesús Cáceres Niz\***

Pontificia Universidad Católica Argentina

✉ [caceresnizjf@gmail.com](mailto:caceresnizjf@gmail.com)

Recibido: 31 de mayo de 2025

Aceptado: 23 de septiembre de 2025

DOI: 10.46553/colec.36.2.2026.p83-119

**Resumen:** El problema de la paz ha sido uno de los temas más importantes de la ciencia política y las relaciones internacionales. El constante aumento de conflictos sociales, religiosos, étnicos y bélicos revelan la necesidad de una mayor profundización en la búsqueda de una paz estable y duradera.

Desde los conflictos bélicos entre naciones, como los que enfrentan a Ucrania y Rusia, pasando por las guerras entre grupos terroristas y Estados (el caso de Hamas e Israel) y las persecuciones y ataques por causas étnicas y religiosas hasta la problemática que suscita la inmigración en Europa y América, todos ellos constituyen una amenaza para la paz.

Este artículo se centrará en las visiones que ofrecen la Doctrina Social de la Iglesia y el pensamiento político de Jacques Maritain sobre el concepto de Autoridad Política Mundial como medio eficaz para garantizar la paz a nivel internacional.

**Palabras clave:** Doctrina Social de la Iglesia, Autoridad Política Mundial, Jacques Maritain, soberanía, sociedad internacional, paz, humanismo cristiano.

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA).

## THE CONCEPT OF WORLD POLITICAL AUTHORITY: THE PROBLEMA OF THE SEARCH FOR PEACE IN THE SOCIAL DOCTRINE OF THE CHURCH AND IN JACQUES MARITAIN

**Abstract:** The problem of peace has been one of the most important topics in political science and international relations. The constant increase in social, religious, ethnic and military conflicts reveals the need for greater depth in the search for a stable and lasting peace.

From armed conflicts between nations, such as those between Ukraine and Russia, to threats to States posed by terrorist groups (such as Hamas and Israel) and persecutions for ethnic and religious reasons, to the problems raised by immigration in Europe, all of these constitute a threat to peace.

This article will focus on the visions offered by the Social Doctrine of the Church and the political thought of Jacques Maritain on the concept of World Political Authority as an effective means of ensuring peace at the international level.

**Keywords:** Social Doctrine of the Catholic Church; Jacques Maritain; World Political Authority; Sovereignty; International Society; Peace; Christian Humanism

### I. Introducción

La búsqueda de la paz a nivel internacional ha sido uno de los principales, sino el principal, tema en torno a la comunidad internacional. Cómo lograrla ha sido tema de análisis de diversos autores de teoría política. Desde el establecimiento de un imperio a nivel mundial hasta el conocido balance de poderes, las teorías han intentado resolver la problemática de la anarquía en el sistema internacional.

Los actuales conflictos internacionales como la guerra en Ucrania, en Medio Oriente, la persecución religiosa en África y Asia, la inmigración, la permanencia de gobiernos autoritarios, la violencia política en países de Occidente, entre otros problemas, hacen necesario buscar una nueva respuesta.

Estos problemas surgen cuando aquellas Sociedades Políticas perfectas (los Estados Nación modernos), por motivos históricos, pierden ese carácter de perfectas, sea por una incapacidad de satisfacer las demandas cada vez más acuciantes e incapaces de responder a los nuevos problemas que son de características globales. El problema de la paz en el siglo XX y en nuestro presente siglo requieren respuestas que ya no son capaces de brindar por cuenta propia las entidades nacionales, pero tampoco las organizaciones internacionales han podido dar respuesta a esos conflictos. Lo cual hace necesario repensar las formas de solución de los conflictos que haga efectiva la paz.

El Estado Nación moderno no es capaz de resolver el problema de la paz, por lo que va perdiendo su carácter de sociedad perfecta. Esto es un proceso que responde a la natural evolución de los problemas que cada vez toman una dimensión global que requieren medidas y respuestas cooperativas y coordinadas. A su vez, las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas tampoco han sido capaces de dar una correcta respuesta a esos conflictos.

Una de las respuestas que se ha dado a este problema fue la conformación de un gobierno o Autoridad Mundial que sea capaz de evitar la guerra, terminar con la anarquía y promover el respeto de los Derechos de la persona humana. Ciertamente esta teoría ha tenido diferentes defensores y diversas propuestas. En este artículo se analizarán dos de esas propuestas y se intentará encontrar sus compatibilidades para una posible aplicación en la realidad internacional.

Una de ellas es la propuesta de una Autoridad Política Mundial esbozada por la Doctrina Social de la Iglesia (DSI), a lo largo de los diversos documentos papales. El Magisterio de la Iglesia Católica no ha dejado de lado esta problemática y propone como una solución al problema de la falta de paz una Autoridad Mundial con poder efectivo que tenga por objetivo el mantenimiento de la paz a nivel internacional.

A su vez, contrastaremos este concepto de Autoridad Mundial con la propuesta que Jacques Maritain ofrece en su obra *“El hombre y el Estado”*. Allí el autor francés escribe sobre la necesidad de la conformación de una Sociedad Política Mundial que tenga por finalidad lograr la paz. También se presentará como antelación a su propuesta los “requisitos” previos que serían necesarios para la conformación de dicha Autoridad Mundial.

El objetivo del artículo será analizar y contrastar el concepto de Autoridad Política Mundial ofrecido por la DSI con el modelo propuesto por Jacques Maritain como forma de respuesta a los actuales problemas relacionados a la falta de paz, analizando sus posibilidades de aplicabilidad en la realidad internacional y proponiendo un modelo como medio para llegar a la consecución de dicha Autoridad Mundial.

Para tal motivo en primer lugar se explicará los conceptos clave en este artículo, como Doctrina Social de la Iglesia, autoridad y soberanía. Luego se pasará a explicar la visión que ha sostenido la DSI sobre las características y funciones a desempeñar por la Autoridad Política Mundial para después explicar la propuesta de Maritain. Finalmente se hará un breve análisis sobre las posibilidades de creación de dicha Autoridad Mundial a la luz de lo propuesto por la DSI y el autor francés.

## **II. Doctrina Social de la Iglesia, autoridad y soberanía**

En este primer apartado buscaremos definir los conceptos principales sobre los cuales se desarrollará este artículo. Consideramos de gran importancia la clarificación de los conceptos para no caer en concepciones falsas o ideas erróneas sobre los términos que se utilizaran, ya que según la interpretación que se tengan de los mismos afectará a la conclusión a la que se llegare.

En primer lugar, trataremos de dar sentido al concepto de Doctrina Social de la Iglesia (DSI), tan poco entendido en nuestro tiempo y que precisa de un verdadero entendimiento para hallar en ella el verdadero significado que por medio de sus enseñanzas brinda tanto en el campo académico como en el político. En segundo lugar, se hará una clarificación de los conceptos de “autoridad” y “soberanía” ya que ambas son ideas que subyacen en el fondo cuando se habla de una Autoridad mundial.

### *II.1. Doctrina Social de la Iglesia y pensamiento social del catolicismo*

Definir a la DSI no parece una tarea demasiado difícil a priori. Su significado parece claro en las mismas palabras, aquellas enseñanzas de la Iglesia sobre el ámbito social y económico (Corbelli 2014). Sin embargo, es

en este punto en donde hay que ser claros y establecer el campo de acción en el que nace y se mueve la DSI.

A la DSI la podemos considerar como el resultado de “las numerosas intervenciones del Magisterio sobre temas sociales” (Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia 2005, n° 72), esto es, la suma de todos los documentos papales que traten temas de índole social. Sin embargo, como se verá más adelante, estas intervenciones no solo se limitan al campo social en sentido estricto, sino que también toca temas relacionados con la política, la economía, las relaciones internacionales, el medio ambiente, etc.

El momento en que podemos hablar de una DSI propiamente dicha es confuso, pero se puede encontrar su origen “en el siglo XIX, cuando se produce el encuentro entre el Evangelio y la sociedad industrial moderna” (Catecismo de la Iglesia Católica, Pontificio Consejo Justicia y Paz, n° 2421). Fue en ese contexto de cambio de paradigma en donde la Iglesia, desde su Magisterio Pontificio, intentó dar una respuesta a los desafíos que planteaba la nueva sociedad industrial naciente. Aquella primera respuesta llegaría con la Encíclica *Rerum Novarum* del papa León XIII.

Ahora bien, como que la DSI nació y se desarrolla como la suma de los documentos papales sobre cuestiones sociales, políticas y económicas, no hay que caer en el error de creer que se trata de una “ideología” más. El papa San Juan Pablo II lo explica del siguiente modo en la encíclica *Sollicitudo Rei Socialis* (n° 41):

La doctrina social de la Iglesia no es, pues, una “tercera vía” entre el capitalismo liberal y el colectivismo marxista, y ni siquiera una posible alternativa a otras soluciones menos contrapuestas radicalmente, sino que tiene una categoría propia. No es tampoco una ideología, sino la cuidadosa formulación del resultado de una atenta reflexión sobre las complejas realidades de la vida del hombre en la sociedad y en el contexto internacional, a la luz de la fe y de la tradición eclesial. (Juan Pablo II 1987)

Esta definición sugiere la idea que la DSI no nace como una disciplina autónoma ni como un programa político, sino que es parte de las reflexiones hechas a lo largo de las generaciones a la luz del Evangelio y la Tradición, manifestadas por el Magisterio de la Iglesia (Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, n°79). En este sentido puede entenderse a la DSI como

parte integrante de la teología o más claramente de la teología moral ya que orienta la conducta de los hombres y mujeres de acuerdo con el Evangelio y la Tradición (Juan Pablo II 1987; Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, n°73 y 74).

Hechas estas aclaraciones, es de importancia el aporte de Primo Corbelli en el que distingue una definición en sentido amplio y una definición en sentido estricto:

En realidad, en sentido amplio, la Doctrina Social se refiere al mensaje social del Evangelio y a las enseñanzas y orientaciones de la Iglesia a lo largo de la historia en el campo social. En un sentido más estricto, tradicionalmente se refiere al Magisterio oficial de la Iglesia a partir de la carta encíclica *Rerum Novarum* de Leon XIII (1891) hasta la *Caritas in Veritate* de Benedicto XVI, pasando por el concilio Vaticano II con la Constitución Pastoral *Gaudium et Spes* y el aporte de los pastores de toda la Iglesia. (Corbelli 2014, 9)

Con lo expuesto, definiremos a la DSI en sentido amplio como el conjunto de enseñanzas de carácter social, político y económico de la Iglesia a lo largo de la historia inspirados en la revelación bíblica y la Tradición enseñadas por el Magisterio de la Iglesia. En sentido estricto, la entenderemos como los documentos oficiales de los Papas, desde *Rerum Novarum* de León XIII en adelante, los del Concilio Vaticano II y los documentos de obispos en comunión con el Papa que versen sobre temas de carácter social, político y económico.

La primera definición nos servirá para valernos de mensajes papales que, si bien no son encíclicas, tienen un carácter político y social innegable. La segunda definición será útil para extraer los conceptos que se analizarán en este artículo.

Los documentos que se tendrán en mayor consideración serán *Pacem in Terris* (Juan XXIII), *Populorum Progressio* (Pablo VI), *Caritas in Veritate* (Benedicto XVI) y el Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia.



## II.2. Autoridad

El concepto de “autoridad” será empleado en este artículo según lo expuesto por Juan XXIII en su encíclica *Pacem in Terris*. Allí, el Papa da una serie de características que nos permiten identificar este concepto: la autoridad es necesaria, debe estar sometida al orden moral y en este sentido obliga en conciencia.

Lo interesante que aporta Juan XXIII es que liga el concepto de autoridad al del orden moral: “Más aún, la autoridad consiste en la facultad de mandar según la recta razón. Por ello, se sigue evidentemente que su fuerza obligatoria procede del orden moral, que tiene a Dios como primer principio y último fin” (Juan XXIII 1963, n° 47).

De lo visto, consideraremos a la autoridad en este artículo como aquella capacidad de mandar según la razón en orden al bien común que procede del orden moral. Esta definición, de carácter amplio, servirá para entender que al hablar de Autoridad Política Mundial no nos estaremos refiriendo solamente a una institución de carácter mundial, sino a una capacidad de la que puede gozar quien ostente dicha autoridad, sea una persona, un grupo de hombre, una institución, etc.

## II.3. Soberanía

El término soberanía lleva hoy día a confusión en cuanto a su significado. No se hará un recorrido sobre los diversos significados de este término, sino solamente se nombrará aquellos que sirven para el objetivo del artículo.

El significado con el que hoy día entendemos “soberanía” tiene su origen en la modernidad, más concretamente en la obra de Jean Bodin. “En su obra *Los Seis libros de la República*, Bodin acuña el concepto de “soberanía” como la autoridad suprema e indivisible de un Estado para tomar decisiones políticas y legislativas sin interferencia externas” (Rocca Fontaina 2025, 88).

Aquí se entiende por soberanía aquel poder supremo que está por encima de cualquier otro y que no reconoce un poder en igualdad. Esto era necesario en la época en que Bodin vivió debido a las constantes guerras y divisiones que había, especialmente aquellas derivadas de las diferencias religiosas entre católicos y protestantes en Francia. “Bodin defendía la necesidad de

una autoridad suprema e indivisible en el Estado para garantizar la estabilidad y eficacia del gobierno” (Rocca Fontaíña 2025, 89-90).

Esta idea de soberanía se ha mantenido a lo largo de los siglos. Sin embargo, su titular ha cambiado con paso del Estado absolutista al Estado Nación moderno. Si en los primeros, la soberanía estuvo asociada a los monarcas absolutos, con la aparición del estado nación, ésta paso del rey a la nación.

El concepto se mantuvo invariable, es decir, un poder supremo, por encima de cualquier otro e indivisible. Con la aparición de los Estados autoritarios, esta idea de soberanía llego a sus máximas consecuencias. En este sentido se entiende que los Estados modernos, al ser los titulares de la soberanía, poseen un poder que no admite rival en el sistema internacional. La igualdad de las naciones también es consecuencia de este concepto, que no permite que exista otro Estado con mayor poder que si mismo.

En este punto introducimos el aporte de Jacques Maritain, el cual da una visión novedosa sobre la soberanía.

El autor francés hace alusión a que este término se ha usado de manera incorrecta en la filosofía política y por consecuencia se ha empleado un uso erróneo en el campo del derecho y de la política. Soberanía, como considera Bodin, es aquel poder absoluto e indivisible, pero nunca se había aplicado este término para los Estados hasta la edad moderna. Palabras como “*principatus*” o “*suprema potestas*” eran utilizadas para caracterizar el poder de los reyes y emperadores, mas no el término *majestas*, el equivalente de soberanía. Según Maritain, el error comienza cuando se asigna a la figura del monarca (en la edad moderna), a la nación o al Estado (en la edad contemporánea), como soberano, es decir como poseedor de la soberanía. Esta significa un poder absoluto, o sea separado, por encima del Cuerpo Político, no en la cima sino por encima de ella, para mandar (Maritain 2023). La soberanía significa, según su interpretación, un poder absoluto e inalienable. Algo que implicaría una radical separación entre quien ostenta la soberanía y quien no.

Este error ha sido el que han heredado los Estados Nación modernos, el cual será necesario revisar si se busca la creación de una Autoridad Mundial, ya que su existencia implicaría una disminución de la soberanía de los Estados Nación.

El autor francés prefiere el término autonomía plena en lugar de soberanía. Los cuerpos políticos son quienes ostentan la plena autonomía (no el Estado). Esta plena autonomía es la característica principal de aquellas sociedades políticas perfectas.

### III. Comparación de conceptos: DSI y Jacques Maritain

#### III.1. Autoridad política mundial en la DSI

La idea de una autoridad a nivel mundial para lograr la paz universal ha sido un planteamiento que ya tiene siglos de historia en la tradición de pensamiento cristiano. Félix Lamas (1989) menciona como estas ideas están presentes desde Dante Alighieri en su obra *De Monarchia* hasta Kant. También pasando por el pensamiento de la neoescolástica española. Se podría decir que toda la tradición de pensamiento sobre este tema ha sido recogida y asimilada por la DSI, incorporándose a las encíclicas y al Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia.

La doctrina de autores ya clásicos es incorporada así al magisterio de la Iglesia. Juan XXIII, como antes Pío XII, invocaba la autoridad de Vitoria y Suárez. El magisterio de Taparelli d’Azeglio es permanente en los documentos pontificios desde los tiempos de León XIII: realizó el estudio más completo y sistemático que un moralista católico ha hecho sobre la autoridad supranacional. (Pereña Vicente 1963, 543)

La idea de una Autoridad Política Mundial como instrumento para lograr la paz a nivel mundial ha sido dicha en diversas encíclicas papales. La génesis del concepto en estos documentos pontificios lo podemos encontrar en *Pacem in Terris* de San Juan XXII. San Pablo VI y San Juan Pablo II aludieron al mismo, tanto como el documento *Gaudium et Spes*. Benedicto XVI y Francisco también hicieron referencia al término de manera más reciente en sus encíclicas *Caritas in Veritate* y *Laudato Si*.

A partir de lo descrito por los papas en estos documentos se intentará esbozar la idea que mantiene la DSI sobre la Autoridad Política Mundial.

En primer lugar, esta Autoridad Mundial debe estar formada por el acuerdo general de las naciones (Juan XXIII 1963; Pablo VI 1965), es decir, no debe ser una imposición que la haga la potencia o el grupo de países más poderosos (Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia), sino que debe establecerse por el mutuo acuerdo y aceptación de todas y cada una de las naciones.

Se hace énfasis en este punto por el hecho de que las Naciones Unidas han hecho un valioso avance en esta materia, pero al ser una Organización Internacional nacida y constituida por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, quedó sujeto a la arbitrariedad de las potencias vencedoras, especialmente de Estados Unidos y la Unión Soviética. La relativa igualdad de las naciones en esta organización está plasmada en la Asamblea General, en donde cada nación tiene un voto y todas son consideradas en la misma condición de igualdad. Sin embargo, el realismo político de las potencias se muestra en la composición del Consejo de Seguridad, conformado por quince miembros de los cuales cinco son miembros permanentes, los cuales cuentan con el llamado “derecho de veto”.

Sobre la libre voluntad de las naciones para conformar esta Autoridad mundial, Juan XXIII (1963) expresa: “Esta autoridad general, cuyo poder debe alcanzar vigencia en el mundo entero y poseer medios idóneos para conducir al bien común universal, ha de establecerse con el consentimiento de todas las naciones y no imponerse por fuerza” (n° 138). Benedicto XVI (2009) considera lo mismo al escribir: “Dicha Autoridad, además, deberá estar reconocida por todos, gozar de poder efectivo para garantizar a cada uno la seguridad, el cumplimiento de la justicia y el respeto de los derechos” (n° 67).

En segundo lugar, esta Autoridad deberá estar regulada por el derecho. Al respecto contamos con lo afirmado por Benedicto XVI (2009):

Esta Autoridad deberá estar regulada por el derecho, atenerse de manera concreta a los principios de subsidiariedad y de solidaridad, estar ordenada a la realización del bien común, comprometerse en la realización de un auténtico desarrollo humano integral inspirado en los valores de la caridad en la verdad. (n° 67)

Sobre este punto podríamos considerar al Derecho Internacional Público como el que regula el campo de acción. En segundo lugar, podemos hablar de un derecho que establezca las normas de funcionamiento interno y los límites de la Autoridad. Por su puesto estas normas jurídicas también deben estar establecidas de común acuerdo entre las naciones que establezcan esa Autoridad.

Si comparamos este requisito con la realidad, vemos que hoy día nos encontramos con varios instrumentos jurídicos que de alguna manera servirían para preparar el terreno para el establecimiento de esta Autoridad mundial. Tenemos por un lado la Carta de San Francisco o Carta de las Naciones Unidas, que establece los principios, propósitos y el funcionamiento interno de la ONU. Por otro lado, contamos con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Público. Estas deberían fijar el campo de acción y los objetivos y límites de la Autoridad Mundial.

Aun así, lo mencionado no es más que un esbozo o un primer intento para constituir aquella Autoridad que se describe en la DSI.

En tercer lugar, la Autoridad Pública Mundial deberá establecerse para el cumplimiento de los siguientes objetivos: protección de derechos de la persona humana, la seguridad, la justicia (Juan XXIII 1963; Pablo VI 1965), compromiso por el desarrollo humano integral, por la consecución del bien común, gobernar la economía mundial, sanear las economías afectas por las crisis y prevenir su empeoramiento, lograr un desarme integral, garantizar la seguridad alimenticia, salvaguardar el medio ambiente, regular los flujos migratorios (Benedicto XVI 2009; Francisco 2015) y por su puesto lograr la paz.

Los objetivos que propone la DSI para esta entidad son ambiciosos y con el paso de los años fueron agregándoles mayores responsabilidades. Esto responde a la evolución tanto de los problemas internacionales como del concepto de paz que tiene la DSI, entendida ésta como desarrollo de los pueblos (Pablo VI 1965).

Todas estas tareas actualmente son abordadas de alguna manera por las Naciones Unidas y sus organismos. Sin embargo, la DSI, además de mostrar su apoyo al intento de esta organización en el cumplimiento de estos objetivos, no ha dejado de considerar la necesidad de reformar estas

organizaciones para que su cumplimiento sea efectivo. Benedicto XVI (2009) expresa:

Ante el imparable aumento de la interdependencia mundial, y también en presencia una recesión de alcance global, se siente mucho la urgencia de la reforma tanto de la Organización de las Naciones Unidas como de la arquitectura económica y financiera internacional, para que se dé una concreción real al concepto de familia de naciones. (nº 67)

Esto último nos lleva a la cuarta característica que debería tener esta Autoridad según la DSI: debe actuar bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad (Juan XXIII 1963; Benedicto XVI 2009) y debe poseer un poder efectivo, eficaz, para el cumplimiento de sus decisiones (Concilio Vaticano II 1966; Pablo VI 1967; Benedicto XVI 2009).

Hasta el momento se habló de las características que debería tener esta autoridad según lo expuesto en la DSI. En *Pacem in Terris* también se sugieren los motivos que llevan a la necesidad de creación de esta autoridad. Sobre esto, Pereña Vicente (1963) menciona los siguientes motivos: la planetización, la interdependencia política, es un imperativo de la evolución histórica y la insuficiencia de la autoridad política.

En cuanto a la planetización, o globalización, Pereña Vicente dice:

Por primera vez en la historia, los hombres tienen conciencia de que la humanidad se unifica rápidamente; se sienten, cada vez más, parte vital de una realidad única, hasta el punto de que la vida material de cada uno es un poco la vida de todos. (Pereña Vicente 1963, 543)

El tercer punto es una de las necesidades más interesantes. Aquí solo la mencionaremos. Para Juan XXIII la existencia de una Autoridad Mundial responde a una natural evolución histórica de la sociabilidad del ser humano. Pereña Vicente lo explica así:

Desde Francisco de Vitoria se ha defendido unánimemente la legitimidad histórica de la autoridad internacional del emperador y del papa y la posibilidad concreta de que los pueblos cristianos se pusieran de

acuerdo para determinar la autoridad del orbe en un jefe común. (Pereña Vicente 1963, 550)

Y más adelante dice: “Con el nacimiento de los Estados soberanos, la institucionalización de la autoridad supranacional sufrió un eclipse; aunque de una manera imperfecta, siguió existiendo” (Pereña Vicente 1963, 550).

Por último, la insuficiencia de los gobiernos nacionales para resolver los problemas internacionales es otro de los factores importantes que producen la necesidad de que exista una Autoridad Mundial.

### *III.2. El problema de la paz en Jacques Maritain*

La obra política de Jacques Maritain es extensa y se desenvuelve a través de varios años. Sin embargo, para tratar el tema que nos avoca en el presente artículo, habría que tener en cuenta aquellas obras en las que el autor se dirija hacia los temas internacionales en general y hacia el problema de la paz y la Autoridad Política Mundial en particular.

En sus primeras obras políticas no se dedicó tanto a la cuestión internacional, sino más bien a los problemas internos. Es a partir de su exilio en Estados Unidos y de la trágica experiencia de la Segunda Guerra Mundial que el autor se volcó hacia un mayor interés por el campo político, refiriéndose también al campo internacional.

Al decir de Papini, los temas de carácter internacional ligados a la paz, Maritain los trata en “su célebre discurso en la apertura de la Segunda Conferencia General de la Unesco en México, el 6 de Noviembre de 1947, cuyo título expresa el programa central de su búsqueda: ‘La vía de la paz’” (Papini 2009, 49). También desarrolla estos temas de manera predilecta en su obra “*El hombre y el Estado*”.

Debido a que muchas de las aportaciones hechas por el autor están ligadas al campo político, pero no necesariamente al internacional, esta parte del artículo se dividirá en dos secciones: La primera correspondiente al desarrollo de su teoría política, especialmente en los temas relacionados con el pluralismo, los derechos humanos, la unidad mínima y la democracia, y como estos pueden ser aplicados al escenario internacional para el logro de la paz. En segundo lugar, se desarrollará sus aportaciones realizadas sobre la Autoridad Política Mundial y como esta puede contribuir a la paz.

Analizando la obra del autor, se entiende que Maritain antepone la satisfacción de ciertos requisitos para el logro de la paz. En este artículo se tendrá en consideración la importancia del pluralismo, el respeto de los derechos humanos, la unidad mínima y la carta democrática como aquellos elementos fundamentales para la búsqueda de la paz. El logro de estas y su defensa en la búsqueda de la paz serán los fundamentos y las tareas de la Autoridad Política Mundial, sobre la cual se profundizará más adelante.

### III.2.1. El pluralismo como realidad política y social.

En su obra “*Humanismo integral*”, Maritain busca trazar las primeras líneas de lo que él denomina una “Nueva Cristiandad”, es decir, un nuevo orden político de inspiración cristiana que sea superador de las épocas civilizatorias anteriores. Partiendo de una caracterización de lo que fue la “Cristiandad medieval”, el autor propone que la “Nueva Cristiandad” se fundamente sobre cinco características: pluralismo, la autonomía de lo temporal, la libertad de las personas, la unidad de la raza social y la construcción de una comunidad fraterna. Aquí solo nos centraremos en la cuestión del pluralismo.

Maritain parte de la base de que el pluralismo es una de las características de la sociedad moderna. A diferencia de la civilización medieval, que era una sociedad más homogénea (y por tal motivo la unidad social podía fundamentarse sobre un credo religioso), la sociedad moderna tiene como principal característica la pluralidad y diversidad dentro de sí misma.

El autor identifica al menos tres tipos de pluralidad que deberían reconocerse en este nuevo régimen cristiano: el pluralismo como característica de la estructura de la ciudad, el pluralismo económico y el pluralismo jurídico.

*Pluralismo en la estructura de la ciudad.* Este concepto es entendido como el reconocimiento de la autonomía de las agrupaciones que integran la sociedad. El autor considera que no solo los individuos forman la sociedad, esta también se compone de las agrupaciones. “Por oposición a las diversas concepciones totalitarias del Estado actualmente en uso, nos ocupamos de la concepción de una ciudad *pluralista*, cuya unidad orgánica comprenda una diversidad de agrupaciones y estructuras sociales que encarnen libertades positivas” (Maritain 1984, 126). Una nueva cristiandad



tendría que reconocer esas agrupaciones y por lo tanto reconocerles su debida autonomía, ya que su visión es de abajo hacia arriba (Curcio y Caramuta 2012).

Esto, que el autor lo aplica al plano interno de una comunidad política, se puede aplicar también al campo de lo internacional. Partiendo de este concepto de pluralismo de las ciudades y de la respuesta que Maritain da al respecto, podremos entender como dar una respuesta a la pluralidad de “grupos” que pueblan el escenario internacional.

Una Autoridad Política Mundial debería reconocer la preexistencia de las unidades políticas, es decir, de los Estados Nación, y reconocerles su autonomía. No se busca una homogeneidad en todo, sino la unidad mínima.

Esto también trae a colación aquellos actores del sistema internacional que no son Estados Nación: las organizaciones no gubernamentales, los organismos internacionales, los sujetos de derecho internacional llamados *sui generis*, entre otras. La Autoridad Política, como cabeza de una sociedad internacional sería capaz de reconocer la existencia y la preexistencia de estos actores y, por lo tanto, reconocerles sus derechos y obligaciones.

*Pluralismo económico.* Con pluralismo económico se entiende que en las sociedades modernas no hay un solo régimen económico. A diferencia de las sociedades tradicionales, en las cuales la fuente de riqueza estaba generalmente asociada a la posesión de tierras, en las sociedades modernas el desarrollo industrial ha desplazado en gran medida a la preponderancia del campo. El agrario compete y convive con el industrial. La nueva cristiandad sería capaz de reconocer que en la ciudad existen ambos regímenes y que se debe superar la visión maquinista y capitalista.

Por ello nos parece que en una ciudad conforme al ideal histórico concreto que nos ocupa, teniendo en cuenta las condiciones creadas por la moderna evolución económica y técnica, el estatuto de la economía industrial (a la que el maquinismo hace desbordar necesariamente los límites de la economía familiar) y el de la economía agrícola (mucho más radicalmente ligado a la economía familiar) serán fundamentalmente diferentes. (Maritain 1984, 126)

Si se traslada esto a lo internacional, podría entenderse que cada país pueda tener su propio régimen económico, sin necesidad de ir tras uno que

no tiene. Y que aquellos países que tienen ventajas económicas tengan en cuenta a los países menos desarrollados para que así no se genere una interdependencia asimétrica.

Dichos estatutos diferenciados también deberían aplicarse a los nuevos avances en materia tecnológica. La economía en nuestro siglo ha pasado de lo tangible a lo intangible. Los servicios, la economía “inmaterial”, cobró una gran relevancia en nuestra época. Sobre la cual urge dar una respuesta adecuada.

La Autoridad Mundial, siguiendo lo propuesto por las DSI, tendría también la misión de gobernar la economía, sanearla. Partiendo de una pluralidad de regímenes económicos a nivel mundial, esta Autoridad debería velar por la preeminencia de aquellos regímenes que sean los predilectos por cada una de las naciones.

*Pluralismo jurídico.* Maritain sostiene que lo que caracterizaba a la civilización medieval era la homogeneidad religiosa, por lo tanto, no había pluralismo. Pero la civilización moderna tiene como una de sus principales características la pluralidad religiosa. Partiendo de esta base, Maritain propone: “En las cuestiones en que la ley civil se engrana de más típica manera con una concepción del mundo y de la vida, la legislación habrá de reconocer a las diversas familias espirituales de una misma ciudad un diferente estatuto jurídico” (Maritain 1984, 128). Es decir, distinto estatuto jurídico a cada una de las familias espirituales.

Esto debe entenderse bien. El autor lo explica:

La ciudad debe en consecuencia conceder a las diversas familias espirituales que viven en su seno, estructuras jurídicas que ella misma, en su prudencia política, adapte por una parte al estado de aquéllas y, por otra, a la orientación general de la legislación hacia la vida virtuosa y a las prescripciones de la ley moral, a cuyo cumplimiento dirige en cuanto es posible esa variedad de formas. (Maritain 1984, 128)

En el plano internacional, esta tolerancia sería vista como el respeto de las diversas familias espirituales del mundo. Las naciones serían respetadas en sus religiones y no se les impondría una legislación igual sino una que respete sus religiones en aquellos casos en donde la legislación tenga una especial relación con la concepción de la vida.

Es en este punto donde se desata el problema de la unidad del mundo. Existiendo una pluralidad considerable de cosmovisiones en el campo internacional ¿es posible llegar a algún tipo de acuerdo o unidad? Esto se analizará en el siguiente punto.

### III.2.2. Unidad mínima

Debido a que las sociedades modernas son plurales y diversas, el autor propone que la unidad del cuerpo social no debe basarse sobre una fe religiosa, tampoco sobre un mínimo acuerdo filosófico (como lo fue la razón para los modernos), sino que lo que una al cuerpo social debe buscarse en el terreno de lo práctico y no en el de lo teórico. “Tal unidad temporal no sería, como la unidad sacra de la cristiandad medieval, una unidad máxima; sería, por el contrario, una unidad mínima, cuyo centro de formación y de organización estaría situado en la vida de la persona” (Maritain 1984, 131-132).

Sobre este tema, Maritain ya se había expresado en un discurso titulado “¿Quién es mi prójimo?” dado en la Sorbona en 1939. Allí declaraba las mismas ideas sobre la unidad “práctica” de la sociedad. Al respecto, Papini cita:

En el orden temporal, la “amistad cívica” y la “unidad de la naturaleza humana” deben guiar a los hombres, aun de convicciones políticas diferentes, a ponerse de acuerdo sobre “principios de acción [comunes] [...] en correspondencia con las inclinaciones básicas de la naturaleza humana” por y para el bien de la sociedad. Queda claro que “el buen acuerdo práctico de unos y otros no se fundamenta en un mínimo común de identidad doctrinal. (Papini 2009, 51)

Además, en el marco de la Segunda Conferencia de la Unesco en la ciudad de México en 1947, Maritain, en el rol de jefe de la delegación francesa, expresaba en su discurso la misma idea concerniente a la búsqueda de un factor de carácter práctico que sirva de fundamento para la redacción de una declaración universal de derechos del hombre. “J. Maritain por otra parte proponía no tanto una superfilosofía, sino la acción práctica, una

resolución que partiese de la vida y de los problemas reales” (Curcio y Caramuta 2012, 101).

Mas adelante, también diría sobre este punto:

Pero sería muy fútil intentar una común *justificación racional* de estas conclusiones prácticas y de esos derechos. Si lo hiciésemos, correríamos el riesgo de imponer un dogmatismo arbitrario o ser parados en seco por irreconciliables diferencias. La cuestión aquí planteada es la del acuerdo práctico entre hombres que se encuentran opuestos entre sí en el plano teórico. (Maritain 2023, 69, énfasis del original)

Tal interés en la búsqueda de una unidad de carácter práctico que brinde un fundamento sólido a la sociedad también es aplicable al campo internacional, donde la pluralidad y la diversidad religiosa, ideológica y de pensamiento se evidencia en su mayor esplendor. En este campo, en el de lo internacional, es donde encuentra mayor cabida esta propuesta de Maritain, ya que urge a las naciones hallar, redactar y compartir aquellos principios prácticos que sirvan como unidad para garantizar la paz, pero que al mismo tiempo no niegue las particularidades de cada pueblo, sino que reconozca y defienda la debida libertad de cada uno de ellos. Si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha sido la forma de plasmación de aquella unidad mínima, aún queda mucho camino por recorrer para la concreción de una sociedad internacional que busque la paz.

### III.2.3. Carta democrática y Derechos Humanos

La forma de plasmación de aquella unidad mínima fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Estos derechos propios de la persona humana son aquellos acuerdos que Maritain encontraba como un acuerdo práctico entre las naciones.

Mas allá de la forma de fundamentación de esos derechos, sobre el cual el autor dedicará su obra “*Los derechos del hombre y la ley natural*” a responder ese tema, no cabe duda de que es en el reconocimiento de esos derechos y el respeto de estos en donde se halla una de las claves más importantes para la convivencia pacífica.

El respeto de la dignidad de la persona humana se hace efectivo, al menos para los Estados, en el reconocimiento y respeto de los Derechos Humanos.

En el capítulo dos de la mencionada obra, Maritain aborda la cuestión del derecho natural. Esta la entiende como

un orden o una disposición que la razón humana puede descubrir, y según la cual debe obrar la voluntad humana para acordarse a los fines necesarios del ser humano. La ley no escrita, o el derecho natural, no es otra cosa que esto. (Maritain 1982, 67)

La idea de una naturaleza humana, siguiendo la tradición aristotélica y tomista, refiere a que hay rasgos comunes, compartidos, por todos los seres humanos. Y que dicha naturaleza apunta a la perfección del ser. Para ello existe un camino que guía de manera natural a la criatura a su perfección. Y como que el hombre posee capacidad racional, es capaz de comprender aquel camino que lo lleva al “correcto funcionamiento” de sí mismo para alcanzar esa perfección. Esa ley no escrita es la que él llama ley natural.

De esta manera, los derechos humanos, cuya fundamentación se encuentra en esa ley no escrita, la ley natural, no serían sino aquellas disposiciones que llevan a que el hombre llegue a la plenitud. Y como la idea de derecho humano es una idea de aplicación universal (no está atada a una determinada nación, sino que es patrimonio de toda la humanidad) su respeto y garantía es indispensable para la convivencia pacífica tanto a nivel interno como internacional.

El autor también dedica un capítulo de esa obra a la fundamentación de esos derechos. Considera que aquella base es el derecho natural entendido según la tradición cristiana. Esto es, aquella corriente de pensamiento que toma elementos de la cultura pagana clásica precedente al cristianismo (Antígona, Aristóteles, Platón, los estoicos, Cicerón, etc.) y el pensamiento de los Padres de la Iglesia, Santo Tomas de Aquino hasta la neoescolástica del Siglo de Oro. Esa tradición de pensamiento es la que Maritain rescata como el fundamento de los derechos naturales y humanos, en contraposición con otras corrientes que defienden la ley natural, como el racionalismo de la Enciclopedia.

La verdadera filosofía de los derechos de la persona humana descansa, pues sobre la idea de la ley natural. La misma ley natural que nos prescribe nuestros deberes más fundamentales, y en virtud de la cual obliga toda ley, es también la que nos asigna nuestros derechos fundamentales. (Maritain 1982, 71)

En ese capítulo, además de hablar de la fundamentación, considera que si la ley natural es la que marca el camino por el cual el ser humano debe andar para llegar a su fin, esta misma ley otorga aquello que es necesario para la consecución de aquel fin.

Pero no solo los Derechos Humanos son los acuerdos prácticos que Maritain identificaba para lograr la unidad de un Cuerpo político pluralista. La democracia, o carta democrática, también jugaría un papel importante en esa unidad mínima.

Maritain encuentra en la democracia la realización de los ideales evangélicos a nivel temporal o profano. En *“Cristianismo y democracia”*, Maritain hace referencia a la inspiración evangélica y cristiana que lleva la democracia. Pero además de la fuente de inspiración de la democracia, Maritain encuentra en ella la forma de gobierno más adecuada para una comunidad de hombre libres. Sin embargo, también admite que un régimen mixto (aquel que reúna en sí las tres formas clásicas: monarquía, aristocracia y república) es el modelo óptimo para su propuesta de un orden humanista y cristiano (Maritain 1946).

Según su consideración, la carta democrática sería un conjunto de principios o “fe” práctica de carácter secular (no se trata de reemplazar un credo religioso por un credo democrático, ya que el credo religioso trae consigo la aceptación de una doctrina. La “fe” democrática no sería un acuerdo doctrinal sino un acuerdo práctico) que serviría para la unidad en un Cuerpo Política plural, en donde conviven las más diferentes familias religiosas y espirituales además de una variedad de ideologías. “El cuerpo político tiene el derecho y el deber de promover en sus ciudadanos, principalmente por la educación, el credo humano y temporal -y esencialmente práctico- de que dependen la comunión nacional y la paz civil” (Maritain 2023, 98).

Sería un acuerdo práctico sobre los derechos y libertades humanas, políticas, sociales, familiares, grupales, del Estado, así como sus

responsabilidades, sobre el gobierno, autoridades, amistad cívica, fraternidad, libertad religiosa, entre otras (Maritain 2023).

Ahora bien, la idea de una democracia internacional descansa sobre el concepto de que, si a nivel interno la carta democrática funcionaría para la protección de los Derechos de la persona humana y dé fundamento de unidad al cuerpo social, a nivel internacional esta carta además de respetar lo mencionado, también respetaría las libertades de las naciones.

### *III.3. Autoridad política mundial en Maritain*

Luego de haber repasado los elementos que hacen a una convivencia pacífica según el pensamiento de Maritain, abordaremos la cuestión de la Autoridad Política Mundial.

Primero se precisarán los elementos necesarios para que esta Autoridad Mundial pueda existir.

#### *III.3.1. Distinción entre comunidad y sociedad*

En “*El hombre y el Estado*”, el autor francés hace una distinción entre los conceptos mencionados. Esta diferenciación nos parece precisa y aporta riqueza a la hora de comprender el funcionamiento de los Estados en el sistema internacional.

Maritain afirma que tanto la comunidad como la sociedad son realidades éticas y sociales verdaderamente humanas, con componentes biológicos y racionales. Por eso es por lo que, en más de una ocasión, se emplean esas palabras como sinónimos. Sin embargo, realiza una distinción ya que no son completamente lo mismo. La comunidad, afirma el filósofo, “es ante todo obra de la naturaleza y se encuentra más estrechamente ligada al orden biológico” (Maritain 2023, 11). La sociedad, por su parte “es sobre todo obra de la razón y se encuentra más estrechamente vinculada a las aptitudes intelectuales y espirituales del hombre” (Maritain 2023, 11).

La comunidad sería entendida como un fruto natural, producto de la naturaleza, que emana y nace de las relaciones biológicas y del entorno en el que nace y vive el hombre. La sociedad, en cambio, sin dejar de responder a la natural sociabilidad humana, emana de una libre voluntad de los

hombres de vivir juntos, antecedida por una razón que encontró un objeto común por el cual vivir juntos.

Además, Maritain afirma que, como que tanto la comunidad y la sociedad son relaciones sociales, estas relaciones siempre comparten algo en común, un objeto en común. Siguiendo su pensamiento, el objeto común de una comunidad viene dado de manera precedente a la razón y voluntad humana, es algo que ya está en la realidad. En cambio, el objeto común de la sociedad “es una tarea que cumplir o un fin que lograr” (Maritain 2023, 12), dando a entender que la sociedad nace con el propósito de realizar algo en común. “La tribu o el clan son comunidades que preparan y anuncian el advenimiento de la sociedad política” (Maritain 2023, 12). De esta manera se ve como la comunidad de alguna manera antecede y prepara el terreno para la conformación de una sociedad.

Aquellas comunidades, unidas por lazos biológicos e históricos, al crear sociedades nacionales lo hace con el fin de buscar un objetivo en común. Esto daría origen al Estado Nación. Vale preguntarnos cuál es ese objetivo en común. Aquí las respuestas son diversas y dependen de a que autor nos refiramos. Si nos amparamos en los filósofos contractualistas, esta sociedad nacional nace con el fin de evitar el estado de guerra constante (Hobbes) o bien para regirse por leyes justas y bajo un juez imparcial (Locke). Si miramos a la teoría clásica, la respuesta la encontramos en el bien común o la felicidad. Dante Alighieri, por ejemplo, considera que el fin de la humanidad es la felicidad, meta que se alcanza con un medio al que él le atribuye una importancia primordial, la paz.

Sea cual fuere el objetivo en común que se busca, lo que no se puede negar es la asociación de los hombres en vistas a la consecución de dicho fin. Este es el nacimiento de la sociedad nacional, fruto de la comunidad nacional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Maritain afirma: “La Nación es una comunidad, no una sociedad. La Nación es una de las comunidades más importantes, acaso la más completa y compleja de las comunidades engendradas por la vida civilizada” (Maritain 2023, 13).



### III.3.2. Cuerpo político y Estado

Una segunda distinción clave en el pensamiento del autor francés es la diferencia entre Cuerpo Político y Estado. Tanto la diferenciación entre comunidad y sociedad como la diferencia entre estos dos conceptos recién mencionados son fundamentales para entender el pensamiento maritainiano.

En primer lugar, tanto el Cuerpo Político como el Estado son situados en el terreno de la sociedad, no de la comunidad (Maritain 2023). Sin embargo, significan cosas distintas. Cuerpo Político refiere a la comunidad política organizada bajo la razón (lo cual implicaría el paso a una sociedad) con el fin de satisfacer las necesidades de sus miembros, buscando el bien común. En este sentido, Cuerpo Político se identifica con la Sociedad Política perfecta.

El Cuerpo Político es la sociedad entera, entendida como Sociedad Política perfecta, que se basta a sí misma. A su vez, este Cuerpo Político es como un todo que está integrado por varios grupos en su interior, unos de los cuales es el Estado, quien es el encargado de la administración y del gobierno. “El *Cuerpo Político* o *Sociedad Política* es el todo. El *Estado* es una parte, la parte dominante de ese todo” (Maritain 2023, 11, énfasis del original). Si se entiende de esta manera, esto terminaría con la dicotomía sociedad-estado, ya que el Estado es parte de la sociedad, no alguien distinto a ella.

En segundo lugar, considera que, como que el todo es el Cuerpo Político y no el Estado, que no es más que una parte, el titular de la “soberanía” o autonomía es el Cuerpo Político. Aquella autonomía recaería en la totalidad del pueblo, en el Cuerpo Político.

### III.3.3. Sociedad Política Mundial y Autoridad Política Mundial

Jacques Maritain considera la conformación de una Sociedad Política Mundial en la perspectiva de la paz. Es decir, una manera eficaz para lograr la creación de una Autoridad Mundial que garantice la paz internacional es la creación de esta sociedad internacional.

Ahora bien, en primer lugar, él parte del supuesto de que para lograr la paz universal hay dos principales obstáculos: la interdependencia económica sin una organización política del mundo que regule esa

interdependencia y la “soberanía” de los Estados modernos. Si se logran superar ambos obstáculos, se darían las condiciones para la creación de una Sociedad Política Mundial. Analizaremos brevemente cada una.

Con respecto a la primera, Maritain argumenta que las naciones se han vuelto más interdependientes económicamente una de otra, ocurriendo esto sin el abandono de la soberanía política. Los Estados Nación siguen reclamando para sí la soberanía absoluta, sin embargo, en el terreno económico ésta se ve cada vez más reducida.

La segunda refiere a la “soberanía” de los Estados. Ya se ha mencionado que Maritain considera que los Estados en realidad no son “soberanos” sino que gozan de autonomía. El problema para él se encuentra en el uso incorrecto del término “soberanía”. Ésta es un poder supremo, completamente autónomo, indivisible y que se encuentra por encima de todo lo gobernado. En este sentido, ni el Cuerpo Político ni el Estado (que es una parte del Cuerpo Político) son soberanos. Según él, el término correcto sería autonomía, la cual la ostentaría el Cuerpo Político, no el Estado. Ahora bien, la autonomía, a diferencia de la soberanía, es renunciable en determinados aspectos. La soberanía es indivisible por definición e irrenunciable. La autonomía, por el contrario, es la capacidad inherente a las sociedades políticas perfectas, porque se bastan a sí mismas. Pero cuando una sociedad política o Cuerpo Político deja de bastarse a sí misma, deja de ser una sociedad perfecta, por lo que puede ceder cierta parte de su autonomía en una entidad superior que tenga la característica de perfecta.

Hasta que no se comprenda de forma correcta que los Estados modernos (los Cuerpos Políticos modernos) no son soberanos (en el sentido explicado), no se podrá avanzar en la formación de una Sociedad Política Mundial, porque esta implica el abandono de determinadas facultades del Estado en aquella Sociedad Mundial. Si se entiende que los Estados Nación (en realidad, los Cuerpos Políticos), en lugar de ser soberanos, son autónomos, esto facilita el paso a una Sociedad Mundial.

Una vez que los Estados modernos reconozcan su estado de pérdida de autonomía en varios asuntos que conciernen a la paz y seguridad internacionales (guerras, narcotráfico, terrorismo, etc.), lo que implicaría la pérdida de su característica de sociedad política perfecta, y reconozcan que sus intereses nacionales no son una ley absoluta, se lograría el paso necesario para la conformación de la Sociedad Política Mundial.

La Sociedad Política Mundial se formaría con la libre voluntad de los Cuerpos Políticos, no los Estados. Es decir, la comunidad internacional, conformada por las diversos Cuerpos Políticos nacionales, debería dar paso a la conformación de una Sociedad Internacional, que tendría el atributo de ser una Sociedad Perfecta. Y de la misma manera que los Cuerpos Políticos nacionales tienen una parte, un órgano, superior, el Estado, de la misma manera, el Cuerpo Político Mundial o Sociedad Política Mundial tendría un órgano que se ocupe de la administración del bien común mundial, a saber, el Estado Mundial o Autoridad Mundial. Solo en este sentido debe entenderse dicha Autoridad, como un órgano superior del Cuerpo Político mundial, el cual está conformado por los diversos Cuerpos Políticos nacionales.

### III.3.4. Naturaleza de la Autoridad Política Mundial

Creemos importante agregar la forma en la que debe realizarse esta Autoridad Mundial según el autor francés. En este punto, Maritain distingue entre dos propuestas de sociedad internacional: una teoría puramente gubernamental y una teoría plenamente política de la organización del mundo.

La primera va a centrar su mirada en la conformación de un gobierno mundial, sin importar si previamente se haya constituido o no una Sociedad Internacional. Esta teoría miraría la simple forma de gobierno.

La segunda considera la conformación de una Sociedad Internacional como requisito previo e indispensable para la creación de una Autoridad Mundial. Esta teoría se centra en pasar del estado de anarquía a una situación en donde las naciones hayan formado una sociedad internacional. Una vez conformada esta, se daría lugar a la creación de la Autoridad Mundial. “Como Adler y Hutchins han señalado a menudo, el problema es elevar la comunidad internacional a la condición de sociedad perfecta o de sociedad internacional políticamente organizada” (Maritain 2023, 171).

Maritain propone esta última teoría, ya que considera que esta es la que permite que la creación de esta sociedad internacional y Autoridad mundial se haga en libertad, con la libre adhesión de las personas y los pueblos a una sociedad mas amplia.

Actualmente, si se fundase un día una sociedad política mundial, sería por los medios de la libertad. *Es por los medios de la libertad por los que los pueblos de la tierra se verán llevados a una voluntad común de vivir juntos.* (Maritain 2023, 173, énfasis del original)

### *III.4. Posibilidades de creación de una Autoridad Política Mundial*

#### III.4.1. El rol de las Naciones Unidas:

Hablar sobre las deficiencias que han tenido las Naciones Unidas en su objetivo de lograr la paz y seguridad internacional sería extenso y excede el propósito de este artículo. Solo se menciona este punto para reiterar los llamados que hace la Iglesia Católica en su DSI a reformar las Naciones Unidas (Benedicto XVI 2009). Consideramos que esta reforma tendría que darse en cuanto a su organización interna como a la comprensión de sus objetivos para que sea compatible con la visión de la DSI sobre la Autoridad mundial.

Se hace necesaria una reforma en cuanto a su organización al observar el funcionamiento del Consejo de Seguridad, cuyo principal objetivo es el mantenimiento de la paz y seguridad a nivel internacional (Diez de Velazco 2010). Este órgano está compuesto por quince miembros, de los cuales cinco son miembros permanentes (Estados Unidos, Rusia, China, Gran Bretaña y Francia) y los restantes diez son elegidos por la Asamblea General por un periodo de dos años.

El problema surge del llamado “derecho de veto”. En las cuestiones que se votan en el Consejo de Seguridad (las cuestiones que no son de procedimiento), para la aprobación se requiere el voto de nueve miembros, entre los cuales deben estar los cinco miembros permanentes. En caso de que uno de ellos vote en contra, aunque el resto lo haga a favor, no se aprueba la decisión votada. “El uso que han hecho de él los cinco miembros permanentes, también conocidos por los ‘cinco grandes’, ha bloqueado en no pocas ocasiones la acción del C. de S., haciéndole inoperante” (Diez de Velazco 2010, p. 213).

En cuanto a sus objetivos, se hace necesaria una reforma sobre cómo se comprenden los mismos. Sus objetivos o propósitos están plasmados en el artículo 1 de la Carta de la ONU, los cuales son: el mantenimiento de la paz

y seguridad internacionales, fomento de relaciones de amistad entre las naciones, realización de la cooperación internacional y funcionar como centro que armonice los intentos de las naciones por alcanzar los propósitos comunes (Diez de Velazco 2010).

Sobre este punto se podría hacer una distinción clave sobre qué se entiende por “paz”. No se abundará mucho al respecto, tan solo se mencionará como importante el aporte de Pablo VI en *Populorum Progressio* en donde considera que:

Las diferencias económicas, sociales y culturales demasiado grandes entre los pueblos provocan tensiones y discordias y ponen la paz en peligro... Combatir la miseria y luchar contra la injusticia es promover, a la par que el mayor bienestar, el progreso humano y espiritual de todos, y, por consiguiente, el bien común de la humanidad. La paz no se reduce a una ausencia de guerra, fruto del equilibrio siempre precario de las fuerzas. La paz se construye día a día, en la instauración de un orden querido por Dios, que comporta una justicia más perfecta entre los hombres. (Pablo VI 1967, n° 76)

Por último, es interesante señalar la postura de Félix Lamas al respecto: “Pero aún queda por decir que la paz que las Naciones Unidas se propusieron alcanzar y no alcanzaron no coincide con la paz de los pensadores cristianos, es decir, la paz como la suma de la concordia y la justicia” (Lamas 1986, 124).

#### III.4.2. Pasar de una comunidad internacional a una sociedad internacional

Otra condición, a nuestro parecer, necesaria para la creación de una Autoridad Política Mundial es la generación de una verdadera Sociedad Política Mundial (una sociedad perfecta en el sentido aristotélico del término), como ya lo mencionaba Maritain. Para explicar esto nos valdremos de su distinción entre comunidad y sociedad.

Como ya se expuso, Maritain establece una distinción entre comunidad y sociedad. Ahora bien, esto que podría aplicarse a las comunidades y sociedades nacionales, también es válido para el nivel internacional. Baquero Lazcano afirma:

Dijimos que *toda comunidad tiende a convertirse en sociedad*. Pues bien sobre las comunidades nacionales se fueron creando las *sociedades políticas nacionales*. Desde el instante mismo en que existieron en nuestro planeta dos sociedades políticas nacionales, surgió la *comunidad internacional*, pues los hombres que integraban aquellas dos unidades nacionales tenían el interés objetivo común de evitar la guerra y de ayudarse en la paz. (Baquero Lazcano 1986, 285, énfasis del original)

La Sociedad Política o Cuerpo Político nacionales (entendiendo a ambos conceptos como sinónimos, por lo dicho más arriba) dan lugar a la creación de distintas entidades o sociedades en su interior, una de las cuales es el Estado. Este es el encargado de ejercer los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, bajo una carta de derechos o constitución que no solo regulan su funcionamiento sino también sus límites y alcances, asegurando los derechos y responsabilidades de las personas y grupos que integran el Cuerpo Político. El Estado está dotado de ese poder efectivo para hacer valer sus decisiones dentro de aquel Cuerpo Político. Teniendo esto claro para el nivel nacional, lo mismo puede aplicarse para el nivel internacional.

El conjunto o suma de varias Sociedades o Cuerpos Políticos nacionales da lugar al nacimiento de la comunidad internacional, entendida esta como fruto de la naturaleza, en este caso de la natural sociabilidad del ser humano que lo llevo a conformar las sociedades nacionales. Aquí tenemos el nacimiento de la comunidad internacional.

Como se explicó, el paso de una comunidad a una Sociedad Política nacional se hizo por la unión libre de voluntades, que previamente encontraron un objeto en común por la luz de la razón. De este mismo modo, la Sociedad internacional debería nacer de la libre voluntad de las Sociedades nacionales que libremente deciden asociarse en torno a un objeto en común. Podemos considerar que este objeto en común es la paz.

Ahora bien, es en este punto en donde debería situarse la conformación del acuerdo mínimo, es decir, de la aceptación libre por parte de todos los pueblos de los Derechos Humanos y de la carta democrática.

Ciertamente habrá muchas formas de redactar tal unidad mínima de carácter práctico, a modo de una constitución universal que dé base a la Sociedad internacional.

Es en esta Sociedad internacional, que nació de la comunidad internacional, en la que se deberían crear las instituciones u órganos que ejerzan los poderes atribuidos a la Autoridad Política Mundial.

### III.4.3. Que peligros y amenazas se deben superar para establecer una Autoridad Política Mundial

Al establecimiento de este tipo de Autoridad Mundial, además de necesitar el paso de una creación de una Sociedad Internacional, constituida por la libre voluntad de los Cuerpos Políticos, y no por una imposición política de los países más poderosos, como señalan Maritain y la DSI, se hace necesario el considerar determinados peligros que pueden venir con la creación de dicha Autoridad Mundial: la homogeneización cultural, un poder despótico mundial y la censura de los contrarios al régimen.

La homogeneización cultural es una amenaza en cuanto que algún miembro más poderoso de la Sociedad internacional imponga su cosmovisión, costumbres, leyes o hasta incluso instituciones sobre el resto de los Cuerpos Políticos nacionales que integran la Sociedad Internacional, haciendo desaparecer el pluralismo original de aquella Sociedad. Al borrarse las distintas tradiciones particulares y nacionales se terminaría por imponer una sola por sobre las restantes.

Una segunda modalidad de homogeneización cultural sería la igualación de todas las tradiciones, con el fin de crear una única cultura global. El resultado es el mismo, no respetar la libertad y la pluralidad que representa las diversas tradiciones de los integrantes de la Sociedad Política. Consideramos que esto es una amenaza ya que, si el objetivo de la Autoridad Mundial es garantizar la paz, esta no solo se logra evitando la guerra, sino también permitiendo el pleno desarrollo de los Cuerpos Políticos nacionales, para lo cual el tener en cuenta sus particularidades para su propio desarrollo es fundamental.

Una vez que la sociedad perfecta requerida por nuestra era histórica -a saber, la sociedad política mundial- se haya realizado, le será exigido en justicia que respete, en la medida más amplia posible, las libertades — esenciales al bien común del pueblo— de esos inapreciables receptáculos

de vida cultural, política y moral que son los Estados de que se hallará compuesta. (Maritain 2023, 167)

Sobre este tipo de amenaza, Félix Lamas también dice:

El estado mundial unifica, arrasa, las desigualdades, fruto de cada tradición, o las combate poco a poco, con planes generales de educación y cultura, con medios masivos de comunicación social, etc. El estado mundial es la negación más redonda y absoluta del principio de subsidiariedad, expuesto reiteradamente por la Iglesia y por los filósofos cristianos contemporáneos. (Lamas 1986, 104)

Con respecto a la posibilidad de que la Autoridad Mundial devenga en un poder despótico o tirano se observa si se compara con los Cuerpos Políticos nacionales. Así como el Estado ocupa el lugar de titular de la “soberanía” o autonomía, que en realidad corresponde al Cuerpo Político, el Estado o Autoridad Mundial podría ocupar ilegítimamente el ejercicio de esa autonomía. La Autoridad mundial sería un órgano, el principal pero un órgano, de la Sociedad internacional con las atribuciones antes mencionadas por la DSI.

Para superar esta amenaza se hace necesario que la Sociedad Internacional tenga plena certeza de sí misma, de sus atribuciones y tareas, que esté reglada y definidos sus objetivos, así como los de la Autoridad Mundial, para evitar que esta ocupe tareas y roles que no le competen.

En cuanto a la censura, Maritain se hace la pregunta si esta sería válida en un régimen pluralista o si debería permitirse todo tipo de acto o publicación. Si se concede a la Autoridad Mundial el permiso de censurar ¿Cuál sería el criterio para hacerlo sin dañar la libertad de las personas y grupos? El autor francés responde que este tipo de actos, la censura, también deberían recaer sobre lo práctico en lugar de lo teórico.

Este tema plantea uno de los principales problemas a superar para la conformación de una Autoridad Mundial ¿en qué medida aquella autoridad estaría legitimada para sancionar actos, discursos, publicaciones, etc. que atenten contra el régimen? Por un lado, si la censura es dejada de lado y se permite todo tipo de libertad en las expresiones públicas, se caería en el error del liberalismo decimonónico que él señalaba. Por otro lado, el establecer la



censura sin un debido control podría llevar a un régimen que, en nombre de defender la libertad, la termine atacando.

La censura contra los “herejes políticos”, como los llama (Maritain 2023), solo se justificaría porque estos atentan contra el régimen de libertad al cual todas las naciones habrían dado su consentimiento. La Sociedad o Cuerpo Político Mundial, al aceptar la unidad mínima práctica, no debería permitir aquellos actos que atenten directamente contra el régimen de libertad establecido. En cuanto a la censura de las publicaciones o discursos, estos no serían prohibidos sino bajo el extremo caso que lleve a un actuar práctico.

Por lo demás, hemos visto que el consentimiento común que se expresa en la “fe” democrática es de naturaleza, no doctrinal, sino puramente práctica. Por consiguiente, el criterio de toda intervención del Estado en el campo de la expresión del pensamiento deber ser, él también, práctico, no ideológico: cuanto más exterior sea este criterio al contenido mismo del pensamiento, mejor será. (Maritain 2023, 102)

Una propuesta sería seguir el ejemplo del campo religioso pero aplicado a lo temporal. Así como dentro de una familia religiosa hay un credo doctrinal que se sigue, este seguimiento no solo se hace por imposición sino por una profunda adhesión de las personas de esa familia religiosa a ese credo. Aquella fe penetra hondamente en las mentes y acciones de los hombres que hace que su aceptación sea espontánea. Ciertamente una familia religiosa tiene la facultad de censurar aquellas doctrinas que amenacen la integridad de su fe y comunidad. Por ejemplo, la Iglesia Católica tiene la autoridad para censurar determinadas posturas doctrinales que amenazan la integridad de la Revelación Divina.

Tomando este ejemplo religioso, Maritain también propone cierta semejanza en el plano temporal. En lugar de la difusión de un credo doctrinal (lo cual implicaría una imposición y una violación de la libertad, ya que el Estado o Autoridad Política no tienen la facultad de imponer una postura de pensamiento o una determinada fe religiosa) se haría una difusión previa del “credo” democrático de carácter práctico. Este acuerdo previo, el cual posibilitaría la creación de una Sociedad Internacional o Cuerpo Político mundial, debería calar también de forma profunda en las acciones

de los hombres al punto que cuando surge una amenaza de carácter también práctico, pongan todo su empeño (y por su puesto también la Autoridad Mundial, el cual sería el principal responsable) en la búsqueda del mantenimiento del régimen de libertad, actuando con benevolencia (desde una buena voluntad) hacia los “herejes políticos”.

Consideremos en particular el caso de los herejes políticos: ciertos grupos y asociaciones de ciudadanos podrían entregarse a la tarea de hacer progresar la filosofía democrática, ilustrar a las mentes sobre la carta común y hacer la guerra intelectual a las opiniones y tendencias políticas erróneas. El Estado mismo podría tener al pueblo informado de los juicios emitidos sobre las ideologías antidemocráticas, por algún especial organismo compuesto de hombres cuya sabiduría e integridad moral fueran universalmente reconocidas. (Maritain 2023, 103)

Para la consecución de esto último aún queda mucho camino por recorrer, pero eso no debe frenar el intento de mirar hacia un objetivo lejano. Sin una profunda adhesión a los ideales prácticos de la vida, la libertad y la igualdad humanas por parte de cada persona y grupo será difícil resolver el problema de la censura como también la conformación de un Cuerpo Político Mundial. Si se comienza de a poco, tomando en cuenta los pasos buenos ya recorridos y dando otros en la misma dirección, la consecución de una Sociedad Mundial sería un objetivo a alcanzar cada vez más cercano.

#### III.4.4. Consejo consultivo mundial

Para finalizar, Maritain hace referencia a que la creación de una Sociedad Política Mundial y una Autoridad Política Mundial requerirán de la renuncia del bienestar de muchas de las sociedades nacionales de occidente. A esto se le suma la necesidad de la libre adhesión de los pueblos a dicha consciencia de ser parte de una misma familia humana, de un mismo Cuerpo Político Mundial. Todo esto conlleva que se tarde tiempo en la conformación de aquella Sociedad y Autoridad Mundial.

Como que esto tardaría un considerable tiempo, momento en el que se tiene que ir dando la maduración de la humanidad hacia la comprensión más honda de que los problemas de uno ya son problemas de todos, es decir, de

la interdependencia mutua entre los distintos pueblos del mundo, el autor francés propone ir dando pasos en esa dirección que permitan “hacer algo en el mientras tanto”, ir practicando y aprendiendo a vivir como si ya se estuviera en aquel Cuerpo Político Mundial.

En este sentido, como forma de preparación para aquella Autoridad Mundial (siempre entendida como una parte, la más importante por la tarea que desempeña, pero solo una parte, del Cuerpo Político Mundial), propone la conformación de un “Órgano consultivo de sabios”. Una especie de “prueba piloto” de como funcionaría un órgano que emitiera juicios y valoraciones sobre los diferentes conflictos internacionales que amenacen la paz. Este órgano carecería de todo poder efectivo y tampoco se podría apelar a él. Estaría desprovisto de todo poder, de tal forma que los juicios que emita se hagan libre de toda coacción y sin buscar ningún tipo de interés de alguna parte. Esto permitiría que sus opiniones cada vez cobren más autoridad moral en el escenario internacional, ya que se harían basados en la objetividad, sin mirar ningún interés de parte.

Él propone crear este órgano, pero también considera que en este terreno la creatividad y la imaginación hagan su parte (Maritain 2023). Tomando esta propuesta, junto con todo lo mencionado con relación a la DSI, en lugar de crear dicho órgano se podría “dotar” de esa autoridad a un actor internacional ya existente, cuya autoridad moral sea reconocida al menos por una parte considerable de la comunidad internacional.

Tomemos por caso que se reconozca el rol de la Santa Sede como aquel órgano propuesto por Maritain. Este goza de considerable autoridad moral entre los actores internacionales, sean afines o no a su dimensión religiosa, además de que cuenta con una de las más influyentes, sino la única, experiencias en torno a la búsqueda de la paz. No solo las encíclicas y documentos papales, sino también sus intervenciones como mediador han logrado calar hondo en el escenario internacional sin dejar vencerse por intereses de parte.

Esto permitiría “acostumbrarse” a una autoridad moral de carácter internacional. El problema estaría en la adhesión de los Estados Nación a esas opiniones que dicte (que, en calidad de órgano consultivo, no serían vinculantes).

#### IV. Conclusiones

Aún queda mucho por analizar en torno a la creación de una Autoridad Política Mundial según los parámetros que da la DSI. La propuesta de Jacques Maritain nos parece adecuada para la aplicabilidad de esa Autoridad según las características que le dota la DSI a la realidad internacional. No obstante, queda mucho por realizar para que se llegue a las condiciones que ser requieren para la creación de esa Autoridad.

En el artículo hemos señalado las características y exigencias que la DSI otorga a la que sería una Autoridad que tenga por finalidad la paz en el mundo. Hemos intentado hacer una comparación entre este concepto de Autoridad Mundial con la propuesta de Maritain, analizando sus posibilidades de aplicación.

Para tal fin se requeriría revisar el concepto de soberanía que hoy día entienden los Estados modernos. También se hace necesario la correcta comprensión de los deberes y características del Estado, ya que este no es el Cuerpo Político, sino una parte de él. Una vez hecho esto, los Cuerpos Políticos nacionales tendrían que darse cuenta de que, en la actualidad, debido a los vastos problemas transnacionales (los mencionados también en la DSI), han hecho que aquellos no sean capaces de resolverlos, lo que muestra que ya no son Sociedades que se basten a sí mismas, que han perdido su carácter de Sociedad Política perfecta. Solo cuando se logre divisar un objetivo en común entre los Cuerpos Políticos nacionales, divisar un bien común universal, se lograría la condición para la creación de una Sociedad o Cuerpo Político universal.

Es en esta Sociedad Internacional en donde debe crearse aquella Autoridad Mundial, cuyo objetivo no sería otro que el de la búsqueda de la paz y la justicia a nivel internacional.

Ahora bien, la Autoridad Mundial solo podrá ser creada y será legítima si antes se ha dado el proceso de creación de aquella Sociedad Internacional. Sin la libre voluntad de los pueblos nacionales de reconocerse parte de una misma familia humana, con intereses y problemas comunes y con un destino en común, no se podrá dar ese paso necesario. Esto evidencia la visión democrática que tiene Maritain de la política, es decir, de abajo hacia arriba (Curcio y Caramuta 2012). Toda propuesta, para que sea legítima, debe

partir desde las bases sociales para luego, por la libre adhesión de las personas y los pueblos, ir escalando en complejidad.

Por último, se toma la propuesta de creación de un órgano consultivo como paso “intermedio” para llegar a la creación de una Sociedad Internacional y una Autoridad Mundial. Este órgano consultivo estaría dotado de una autoridad moral sin ningún tipo de poder vinculante, con el único propósito de manifestarse sobre aquellos temas que atenten contra la paz. Su independencia y falta de poder de castigo darán a ese órgano una mayor legitimidad y autoridad moral.

Con respecto a esto último, vemos como el rol de la Santa Sede a nivel internacional ha jugado un papel de gran importancia en la promoción de la paz. Esta ya está ejerciendo de facto este rol de “órgano consultivo” independiente que se expresa sobre temáticas referidas a la paz, entendida no solo como la ausencia de guerras, sino como todo acto u omisión que conlleve a no respetar los Derechos Humanos.

Desde la misma época de la caída del Imperio Romano, cuando Roma se encontraba asediada por los pueblos bárbaros, fue el Papa León I quién negoció con Atila para que este respetase la ciudad, hasta la actualidad, la Iglesia Católica ha desempeñado ese rol de mediador de la paz. Por lo cual no resultaría extraño concebir a esta institución como aquel órgano consultivo del que hablaba el autor francés.

Por su puesto, la función de dicho órgano consultivo no sería más que temporal, tendría una tarea de preparación del terreno mundial para que los pueblos, en un futuro, conformasen esa Sociedad Internacional que reconozca la igualdad y fraternidad de la familia humana.

Como se argumentó, las propuestas de la DSI y Maritain tienen muchos puntos en común, lo cual hace compatibles ambas propuestas. Esta comparación de conceptos tiene el objetivo de profundizar en el estudio de esta propuesta práctica para lograr un mundo en paz.

## Referencias

- Ayuso, Miguel. 2025. *La disolución de la política en la era del poshumanismo*. Madrid: Dykinson.
- Baquero Lazcano, Pedro E. 1986. “La sociedad nacional y la sociedad internacional para el análisis de la doctrina social de la iglesia”. *Sapientia*. 61 (162): 281-290.
- Benedicto XVI. 2009. Carta encíclica *Caritas in veritate*.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio. 2013. “Guerra, paz y orden internacional en la *Pacem in terris*”. *Revista de Fomento Social* 68 (272): 497-514.
- Cucci, Giovanni. 2023. “Jacques Maritain: a 50 años de su muerte”. *La Civiltà Cattolica*, 24 de febrero.
- Giuseppe Curcio, Gennaro y Caramuta, Carmen, 2012. “Jacques Maritain y los derechos económicos y sociales. Una reflexión ético-política”. *Frónesis* 19 (1): 96-109.
- Concilio Vaticano II. 1966. Constitución pastoral *Gaudium et Spes*.
- Consejo Pontificio Justicia y Paz. 2005. *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*.
- Corbelli, Primo. 2025. *Doctrina social de la iglesia: una síntesis para todos*. Buenos Aires: Editorial Claretiana.
- Díez de Velazco, Manuel. 2010. *Las organizaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Francisco. 2015. Carta encíclica *Laudato Si*.
- Juan XXIII. 1963. Carta encíclica *Pacem in Terris*.
- Juan Pablo II. 1987. Carta encíclica *Sollicitudo Rei Socialis*.
- Lamas, Félix Adolfo. 1989. *Los principios internacionales: desde la perspectiva de lo justo concreto*. Buenos Aires: Instituto de Estudios Filosóficos Santo Tomás de Aquino.
- López-Casquete De Prado, Manuel. 2013. “La influencia del humanismo integral de Jacques Maritain en *Caritas in Veritate*”. *Revista de Fomento Social* 68 (272): 415-437.
- Papini, Roberto. 2009. “Para una teoría maritainiana de las relaciones internacionales / Towards a theory of international relations according to Maritain”. *Estudios Internacionales* 42 (163): 47-61.

- Pereña Vicente, Luciano. 1963. "Comunidad y autoridad supranacional". En *Comentarios a la Pacem in Terris*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.
- Maritain, Jacques. 1946. *Principios de una política humanista*. Buenos Aires: Editorial Excelsa.
- . 1955. *Cristianismo y democracia*. Buenos Aires: Club de lectores.
- . 1982. *Los derechos del hombre y la ley natural*. Buenos Aires: Ediciones Leviatán.
- . 1984. *Humanismo integral*. Buenos Aires: Ediciones Carlos Lohlé.
- . 2023. *El hombre y el Estado*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Pablo VI. 1967. Carta encíclica *Populorum Progressio*.
- Rocca Fontaiña, Gerónimo. 2025. "Althusius y el concepto de *majestas*: una visión preliminar de su impacto en las relaciones internacionales". *Colección* 36 (1): 83-104.





# THE QUIET DIPLOMACY OF POPE BENEDICT XVI: UNCREDITED PAPAL ACHIEVEMENTS

---

**Victor Gaetan\***

National Catholic Register

✉ [godsdiplomats.gaetan@gmail.com](mailto:godsdiplomats.gaetan@gmail.com)

Recibido: 12 de diciembre de 2024

Aceptado: 20 de agosto de 2025

DOI: 10.46553/colec.36.2.2026.p121-149

**Abstract:** Few scholars or journalists have highlighted Pope Benedict XVI's accomplishments in international diplomacy, 2005-2013, for at least three reasons: his predecessor's overwhelming list of global achievement overshadowed the German pope's record; a misleading caricature of Josef Ratzinger portrayed him as an introverted theologian disengaged from worldly matters; and even some curial colleagues assumed Benedict did not prioritize international relations as seen, for example, in his failure to visit any Asian country. However, every pope is necessarily a diplomat as sovereign of the world's smallest state with 1.4 billion citizens-members of the Catholic Church. In fact, under Pope Benedict's leadership, meaningful gains were made in improving ecumenical relations with the Orthodox Church of Constantinople and the Russian Orthodox Church; strengthening ties with Shia leaders in Iran; and advancing bilateral relations with Vietnam, China, and Russia. Exploring these cases offers greater insight into the functionality of papal diplomacy.

**Keywords:** Diplomacy; Pope Benedict XVI; Catholic Church

---

\* Victor Gaetan, PhD, is senior international correspondent for National Catholic Register and author of "God's Diplomats: Pope Francis, Vatican Diplomacy, and America's Armageddon (Rowman & Littlefield, 2021). He contributes to Foreign Affairs magazine, Agenzia Fides (Vatican news outlet), and Religion News Service. He received a Masters in Law and Diplomacy (MALD) from the Fletcher School of International Law and Diplomacy and a PhD in ideology in literature from Tufts University.

## LA DIPLOMACIA SILENCIOSA DEL PAPA BENEDICTO XVI: LOGROS PAPALES NO RECONOCIDOS

**Resumen:** Pocos académicos o periodistas han destacado los logros del Papa Benedicto XVI en diplomacia internacional entre 2005 y 2013, por al menos tres razones: la abrumadora lista de logros globales de su predecesor eclipsó el historial del Papa alemán; una caricatura engañosa de Josef Ratzinger lo retrató como un teólogo introvertido, desconectado de los asuntos mundanos; e incluso algunos colegas de la curia asumieron que Benedicto no priorizó las relaciones internacionales, como se vio, por ejemplo, en su omisión de visitar ningún país asiático. Sin embargo, todo Papa es necesariamente un diplomático como soberano del estado más pequeño del mundo, con 1.400 millones de ciudadanos: miembros de la Iglesia Católica. De hecho, bajo el liderazgo del Papa Benedicto, se lograron avances significativos en la mejora de las relaciones ecuménicas con la Iglesia Ortodoxa de Constantinopla y la Iglesia Ortodoxa Rusa; el fortalecimiento de los lazos con los líderes chiítas en Irán; y el avance de las relaciones bilaterales con Vietnam, China y Rusia. Explorar estos casos ofrece una mayor comprensión de la funcionalidad de la diplomacia papal.

**Palabras clave:** diplomacia; Papa Benedicto XVI; Iglesia Católica

### I. Introduction

Josef Ratzinger, who became Pope Benedict XVI in April 2005, is widely recognized as a great theologian, so dedicated to his field that, during his eight-year pontificate, he published three encyclicals and a best-selling trilogy on Jesus Christ's life and ministry, *Jesus of Nazareth*. Often overlooked are Benedict's accomplishments in diplomacy. The 2021 biography, *Benedict XVI: A Life (Volume Two): Professor and Prefect to Pope and Pope Emeritus 1966–The Present*, written by Ratzinger's German friend, journalist Peter Seewald, gives scant attention to this subject: the word "diplomacy" does not even appear in the book's index. Supporting the assumption that international relations was not a papal strength was the

global firestorm provoked by Benedict's September 2006 speech at Regensburg University on Islam, suggesting it is a violent religion. Even insiders muttered that the unforced error was inevitable, considering the pope appointed a Secretary of State, Cardinal Tarcisio Bertone, with minimal international experience despite job requirements that include global engagement almost daily.

Yet, meaningful diplomatic breakthroughs were accomplished under Benedict XVI's reign, and his personal engagement was crucial in each case. By reviewing examples of significant foreign policy achievements between April 2005 and February 2013, we also gain insight into the unique diplomatic role each pope plays based on his interests and personal profile even as the Holy See's diplomatic apparatus functions continuously, regardless of which pope is in charge.

The cases I highlight pertain to improved ecumenical relations with the Orthodox Church of Constantinople and the Russian Orthodox Church; beneficial ties with Shia leadership in Iran; and stronger bilateral relations with Vietnam, China, and Russia. With Iran, especially in the first four years of his papacy, Benedict engaged with the country to rebuff US-led threats over its nuclear arsenal. Benedict met with Vietnam's prime minister at the Vatican in 2007, laying the ground for appointment of a non-resident papal envoy to Hanoi in 2011. The pope's letter to Chinese Catholics in 2007 signaled a dramatic new understanding of the Catholic Church in China, where some 12 million people practice the faith. The Holy See and Russia achieved full diplomatic relations in 2009. In each case, the Vatican in no way changed its position under Benedict's leadership but his identity and humility benefitted Church diplomacy in significant ways.

## II. Ecumenical Relations

Against expectation, Pope Benedict XVI achieved diplomatic breakthroughs impossible for his predecessor, Pope John Paul II. In ecumenical relations, Benedict's authority as a renowned theologian, his sapient personality, and the happenstance of German birth combined to make him an unusually effective advocate for Christian unity. In his eight-year reign, more was done to overcome historical ruptures with other

Christians, namely Protestants and Orthodox, than ever before.

Two very different trends drive the main motives for ecumenicism: a secularizing trend that tends to marginalize, diminish, or even deny Christianity's relevance, on one hand, and a marked increase in violence against Christian churches and believers, on the other. Pope John Paul II was well aware of the first trend and feared the second. Pope Benedict II governed as both negative realities, in the Church's eyes, settled onto the world, compelling a coordinated response.

The groundwork for Benedict's accomplishments was laid fifty years ago, as a result of the Second Vatican Council, but it took Pope Benedict's push to institutionalize efforts in ways that continued after his resignation.

He began his pontificate with a solid, existing "policy" basis for pursuing an ecumenical strategy, meaning, an effort to bring Christian churches and denominations together theologically as well as strategically. The contemporary Catholic Church is profoundly shaped by the Second Vatican Council convened in the early 1960s (in which young Ratzinger participated) to rethink how the Church did business. One of Vatican II's key documents, *Unitatis Redintegratio* (Restoration of Unity), approved in 1964 by a vote of 2,137 bishops to 11, describes "restoration of unity among all Christians" as a key long-term goal (Vatican II 1964). Evidence of the dramatic new outlook is reflected in the document's term for baptized Christians professing faith in another church: "separated brethren" replaced "heretics."

To melt a prime historical point of conflict between the two branches of Christianity that split in 1054, mutual excommunications of Roman Catholic and Eastern Orthodox Church leaders —Pope Leo IX in Rome excommunicated the Patriarch of Constantinople in the east, Michael Cerularius, who countered with an excommunication of the Pope, rupturing the Church into East and West— were cancelled in 1964, thereby allowing inter-church dialogue to begin in the modern era.

### III. Pope John Paul II's Dream

Pope John Paul II revived the ecumenical objective. One of his 14 Papal encyclicals, *Ut Unim Sint* (That They May Be One), issued in May 1995,

elaborated the program and described its Biblical basis. He made specific inroads with several Protestant denominations: allowing former Episcopal priests to become Catholic priests and accepting some Episcopal parishes into the Catholic Church as well as signing a joint declaration with the Lutheran World Federation settling a key point of doctrinal difference (John Paul II 1995).

John Paul II became the first Pope to visit a majority Orthodox country, Romania, in 1999, where he was accompanied for three days by Romanian Orthodox Patriarch Teoctist.<sup>1</sup> Later, he went to Orthodox Bulgaria, Georgia, Ukraine, and Greece. But he was never able to achieve his dream of engineering a personal meeting with Russian Orthodox Patriarch, Alexey II, who took office in 1990.

Despite years of negotiations and a variety of trial balloons on location options and meeting configurations floated by the Vatican, Alexey resisted John Paul II's charm. Such a meeting was impossible during the first 13 years of John Paul's pontificate, when the Soviet Union existed. The Polish Pope was perceived as a troublemaker and anti-Communist agitator.

To Pope John Paul's chagrin, even after the collapse of Communism — which allowed religious revival and contact for all the suppressed faiths of the former Soviet empire— four major areas of tension between Catholics and Orthodox conspired to lock the pontiff out: 1) Catholic property claims against the Russian state, which had brutally expropriated, repurposed, or destroyed thousands of churches, monasteries, and ecclesiastic buildings during the Soviet era, in some cases turning Catholic properties over to the Orthodox Church; 2) Orthodox fears that Catholics and other missionary churches would sweep into Russia to proselytize and woo believers; 3)

---

<sup>1</sup> In the Orthodox hierarchy, patriarchs have tremendous authority over believers under their jurisdiction. For most, territorial authority covers an entire country, as well as nationals living in other countries. No one patriarch is superior to another—that's a key difference with Catholicism, and the main stumbling block to reunification—although the "first among equals" is the Patriarch of Constantinople, based in Istanbul, considered the spiritual leader of all Orthodox believers. But the powerhouse church in terms of believers and political clout is the Russian Orthodox Church, led by the Patriarch of Moscow and All Russia. With approximately 101 million members, the Russian Orthodox Church comprises the largest national constituent of the 260 million<sup>1</sup> Eastern Orthodox believers around the world.

centuries of Polish-Russian rivalry; and 4) Missteps at the Vatican in how it structured new Catholic administrative units in Russia.

Relations between the Roman Catholic and Russian Orthodox Churches reached a real low in 2002 when Russia barred a Polish Catholic bishop from returning to Siberia where he was rebuilding—and governing—the largest diocese in the world. Several other Catholic priests were expelled or barred as well. The Vatican's Apostolic Administrator for European Russia, Archbishop Tadeusz Kondrusiewicz (himself an ethnic Pole from Belarus) complained, "An organized campaign is being waged against the Catholic Church in Russia."

Confirming that things were bad, *The Guardian* called it an "ugly and bitter feud" and observed that "relations between the Vatican and the Orthodox hierarchy, always tense, are going from bad to worse" (*The Guardian* 2002). What repaired this brokenness, eventually, was the ascension of Benedict XVI in April 2005.

#### **IV. Benedict Takes Over**

In his first papal message to his former peers, assembled in the Sistine Chapel, Benedict announced:

[T]he current Successor assumes as his primary commitment that of working tirelessly towards the reconstitution of the full and visible unity of all Christ's followers. This is his ambition; this is his compelling duty. He is aware that to do so, expressions of good feelings are not enough. (Benedict XVI 2005a)

On his first papal trip, in Germany in August 2005, Benedict met with an assembly of German evangelicals and Protestants and offered his most specific vision of what ecumenism looks like, rejecting the idea that institutions are the focal point of dialogue or that it requires denying one's own faith history. Ecumenism "does not mean uniformity in all expressions of theology and spirituality, in liturgical forms and in discipline. Unity in multiplicity, and multiplicity in unity...It is obvious that this dialogue can develop only in a context of sincere and committed spirituality."

The pope ended his talk with a picturesque observation: “Now let us all go along this path in the awareness that walking together is a form of unity” (2005b). It was as though Benedict the inquisitor had thrown off the doctrinal cape he had to wear as leader of the Congregation for the Doctrine of the Faith (charged with policing issues ranging from polygamy [*Catholic News Agency* 2009a] to exorcism), to reveal his authentic self, Benedict the mystical theologian.

In 2006, the Vatican was organizing Benedict’s first papal visit to a majority Muslim country, Turkey. The purpose was to meet with Bartholomew I, Orthodox Patriarch of Constantinople, for the feast of St Andrew — the Apostle who founded the Eastern Orthodox Church some 2,000 years before. Because the speech he gave in Regensburg was still provoking public protest in the Muslim world, many counseled Benedict to cancel the trip, since it was bound to produce nasty images of angry Muslim protesters. Just two days before he arrived, 25,000 people demonstrated against him in the streets of Istanbul (Traynor 2006).

But Benedict quelled the noise. Perhaps for the first time, he proved to have the dramatic sensibility that his predecessor possessed in abundance: the Vatican daringly added a public centerpiece to the trip, a visit to the Sultan Ahmed Mosque, known as the Blue Mosque, making Benedict the second pope in history to enter a Muslim holy place.<sup>2</sup>

As the pontiff entered the *musallah* accompanied by Mustafa Çağrıç, the Mufti of Istanbul and Emrullah Hatipoğlu, the mosque’s imam, he leaned down and removed his cardinal red loafers. Standing next to Mufti Çağrıç, facing Mecca, with hands clasped, eyes half-closed, and lips faintly reciting a prayer, Benedict flipped public opinion in that one minute with his respectful attitude, a demonstration of his concept of “mutual love” in action.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> John Paul II visited the Omayyad Mosque in Syria in 2001.

<sup>3</sup> The phrase “mutual love,” which guides the church’s posture on inter-faith relations is prominently used in the paper “Memory and Reconciliation: The Church and the Faults of the Past,” written under the guidance of Cardinal Ratzinger and released in December 1999 to mark the new millennium. Among the historical mistakes recognized are the separation of the church into two branches in 1054 and the splintering of the faith during the Protestant Reformation. To cure division requires “mutual love” according to the text.

Benedict met with Patriarch Bartholomew under tight Turkish police security. In a glittering evening prayer service at the modest Church of St George—a church not marked by a cross due to Turkish restrictions on religion—Bartholomew greeted the pontiff as a “beloved brother” and Benedict framed his response with the 133rd psalm, “Behold, how good and pleasant it is when brothers dwell in unity”. The two spoke at length about the ecumenical mission, mainly to promote peace through love.

Together, they prayed before relics of St. John Chrysostom and St. Gregory of Nazianzus, former bishops revered by both churches. The relics had been taken to Rome during the Fourth Crusade, in 1204, when Constantinople was captured. Five months before his death, Pope John Paul II had them delivered back to the Patriarchy of Constantinople.

The next day, they signed a common statement and appeared together, clasped hands held aloft. Although Bartholomew presides over a minute, beleaguered local Orthodox community with fewer than 3,000 believers in Istanbul—and since the Turkish government padlocked the country’s only seminary in 1971 making it impossible to cultivate young leaders—the Patriarch of Constantinople is a towering symbol of Eastern Orthodox spirituality, making this picture of unity set in Byzantium a dramatic sign of progress.

## **V. Joint Theological Commission Revived**

Even more substantive, the statement expresses “profound joy” (Benedict XVI 2006) that a joint Catholic-Orthodox theological commission comprised of 30 experts from both Churches had reconvened in 2006 after a six-year hiatus. The panel was created in 1979 by Pope John Paul II and Patriarch Bartholomew’s predecessor, Dimitrios I but was derailed in the early 2000s ostensibly over the status of Byzantine-rite Churches, also known as Uniate Churches, that maintain the Orthodox liturgy but are loyal to the pope—a historic hybrid that emerged between



the late 1500s and mid-1700s and was brutally suppressed under Communism.<sup>4</sup>

Patriarch Bartholomew visited Rome several times after Benedict's pilgrimage to the Phanar, each occasion a step toward reconciliation. In June 2008, the Patriarch participated in a Mass in St Peter's Basilica where the two men recited the Nicene Creed together in Greek, leaving out a three-word phrase ("and the son") known as the "Filioque Clause" that the Orthodox don't accept. The dispute pertains to the Holy Spirit, but more recently —and this theological conflict dates back to the eighth century— experts view it as a power dispute over who gets to make decisions, Rome or Constantinople. Benedict showed that the Catholics can overcome a doctrinal point as a living act — even before any paperwork is signed.

The most significant development in deepening East-West Orthodox dialogue, though, was the ascension in January 2009 of a new Russian Orthodox leader, Patriarch Kirill, and the opening of Russia to Rome.

## **VI. Relations with Russian Orthodox Church**

During their stunning meeting in 1989, John Paul II and the Soviet Union's President Mikhail Gorbachev announced the establishment of diplomatic relations between Moscow and the Vatican and the first envoys were exchanged in 1990 for the first time since the 1917 Bolshevik Revolution. But it was a state-to-state relationship, not yet sanctioned by the Russian Patriarch, and the Soviet Union disappeared in 1991 (Gaetan 2025). Seven Russian envoys served at the Holy See since.

Upon the death of Alexey II in December 2008, Metropolitan Kirill was elected Patriarch. For twenty years, he had served as Chairman of the Russian Orthodox Church's Department for External Relations, the Church's "foreign minister," so he was the Vatican's main post-communist

---

<sup>4</sup> These "hybrid" denominations emerged in the 17<sup>th</sup> century especially in the former Austro-Hungarian Empire, when the emperor demanded religious fealty to the Catholic Church but allowed local populations to maintain their style of worship. Among the most persecuted churches under Communism, the revival of the Byzantine-rite Catholic Churches in the 1990s was the source of some disturbance especially in former Communist countries that did not want to hear their claims for expropriated property.

interlocutor and known by Cardinal Joseph Ratzinger.

Kirill, age 78, is a sophisticated man with deep standing at home. His father and grandfather (who was arrested by the Soviets in 1933 for capitalizing the word “God”) were Orthodox priests, as is his brother, a theology professor; his mother was a German language teacher. In 1971, Kirill was posted to Geneva to serve as the Russian Orthodox Church’s representative to the World Council of Churches, the preeminent global ecumenical forum founded in 1948 with some 350 Christian member churches, though the Catholic Church chose observer status.

Kirill and Benedict shared an analysis of the risks threatening the West. They both believed that Western culture depends on its Christian foundation for the precepts of virtue, which guarantee freedom. For these men, who lived through totalitarian and authoritarian oppression, rampant secularism and moral collapse signal a dangerous instability that can invite new forms of tyranny. They are also wary of radical Islam, and its threat to minority Christian populations around the world.

Of course, Patriarch Kirill advanced his ideas from a position of strength: The Russian Orthodox Church experienced a renaissance after the collapse of Communism.<sup>5</sup> It also became closely allied with political power, giving the Church muscle and relevance. As cooperation began to flourish under the Church leaders—the Vatican sponsored a “Day of Russian Culture and Spirituality;” the Orthodox countered by organizing a concert dedicated to Benedict—political relations between the Russian state and Vatican City also gained ground.

Not only did warmth between the churches facilitate this agreement, but continuous cordial relations between President Vladimir Putin and Pope Benedict paved the way. They met at the Vatican in March 2007, conversing in the pontiff’s native language. Putin speaks German fluently, because he learned it at home and lived in Dresden for several years while working for the KGB (Gray 2024). During the visit, according to a U.S. Embassy cable

---

<sup>5</sup> “In 1987 there were only three monasteries in Russia; today [2009] there are 478. Then there were just two seminaries; now there are 25. Most striking is the explosion of churches, from about 2,000 in Gorbachev’s time to nearly 13,000 today. The Russian Orthodox Church has grown into a sprawling institution, with dozens of publishing houses and hundreds of thriving journals, newspapers, and websites” (Schmemmann 2009).

released through Wikileaks, Putin pledged his government would “do all it can to favor dialogue between the two churches.” Two years later, Russian President Dmitri Medvedev (2008-2012) and Benedict met in Rome and announced the imminent exchange of ambassadors as a result of full diplomatic recognition between the two countries (*AsiaNews* 2009).

Despite wars, historically, German-Russian relations have been marked by mutual respect, even admiration. Several Tzars were ethnic Germans. Poland (Catholic) and Russia (Orthodox), on the other hand, have been enemies for centuries. Thus, under John Paul II and Benedict respectively, the coincidence of birth both delayed and advanced diplomacy.

## VII. A Catholic-Orthodox Breakthrough in Poland

Because the Vatican influences the attitudes of Catholic Churches around the world, the newfound communication between Rome and Moscow influenced relations between the Catholic Church in Poland and the Russian Orthodox. In 2012, recommended by Benedict, the Roman Catholic bishops of Poland and the Russian Orthodox Patriarch signed a joint message urging people of both nations to join them in pursuit of reconciliation, premised on overcoming “mutual prejudice.” It was the first time a Russian patriarch had ever visited modern Poland, and it was an event of great public interest, even broadcast live on Polish TV.

The joint statement, in the works for three years, mimics language used by the Vatican in describing the Great Schism as a historical mistake:

Sin, which is the principal source of all divisions, human frailty, individual and collective egoism as well as political pressure, led to mutual alienation, overt hostility and even struggle between our nations... Similar circumstances had earlier led to the dissolution of the original Christian unity. Division and schism, alien to Christ's will, were a major scandal; therefore, we redouble efforts to bring our churches and nations closer to each other and to become more credible witnesses to the Gospel in the contemporary world. (Michalik and Cyril 2012)

Pope Benedict promoted this pact because it demonstrates the relevance of churches in modeling positive behavior. The Russian invasion of Ukraine chilled relations between the Vatican and Moscow but Pope Francis bent over backwards to avoid villainizing the Russian Orthodox Church in order to protect progress made toward mutual respect under his two predecessors. Although, reflecting on a Zoom call he had with Kirill soon after the invasion, the pope remembered the patriarch as having read a long list of reasons for the war. Francis observed, Kirill should not become “Putin’s altar boy” (Glatz 2022).

### **VIII. Benedict and Iran’s Shia Leadership**

Iran and the Holy See established diplomatic relations in 1954 — sustaining ties despite the 1979 Islamic revolution. Although not much publicized, the Islamic Republic of Iran prioritized engagement with Christian church leadership beginning in 1992, when Shia clerics held the first inter-faith meeting, in Athens, with the Greek Orthodox Church.<sup>6</sup> Although the Greek community in Iran is miniscule (the Armenian Apostolic Church, part of the Oriental Orthodox family, is the largest Christian church), Iranian thinkers admire the Orthodox for maintaining traditional values and identity in the face of Western-driven globalism (*The Soul of the East* 2014). In 1985, in the midst of the devastating Iran-Iraq war, the first western theologian invited to exchange views with Muslim counterparts was the controversial Swiss Catholic priest, Hans Küng. He was impressed to see ayatollahs, state officials, and even family members of the Supreme Leader, Ayatollah Komeini, attend his seminar: “‘Instead of dispute, dialogue.’ This is the astounding phrase that I heard in Tehran. I am convinced it is primarily religiously motivated, that it will persist...and that it will bear fruit”, wrote Küng (1985).

Enthusiasm for dialog with Christians in formal settings did persist. The Islamic Culture and Relations Organization sponsored its first discussions with the Vatican’s Pontifical Council for Interreligious Dialogue (Dicastery

---

<sup>6</sup> The meeting was, in fact, organized by Mohammad Khatani, five years before he became president.

for Interreligious Dialogue, n.d.) and the World Council of Churches (WCC) in 1995. The Iranian government created several entities dedicated to inter-faith research and discussion. One, the International Center for Dialogue Among Cultures and Civilizations, was President Mohammad Khatami's (1997-2005) antidote to Samuel Huntington's anticipated clash of civilizations. After he stepped down as president, Khatami served as the center's director. Inter-faith dialogue with well-established institutions like the Vatican (Pontifical Council for Interreligious Dialogue 2008), WCC, and Russian Orthodox Church continued under President Mahmoud Ahmadinejad (2005-2013) — dialogue encouraged by Pope Benedict, despite demonization of Ahmadinejad in the West.

On December 27, 2006, Pope Benedict met privately with a high-level Iranian delegation including Foreign Minister Mottaki, who handed the pope a letter from President Ahmadinejad (Reuters 2006). The Vatican did not reveal the letter's contents, but it could not have been a coincidence that four days earlier, the United Nations Security Council voted unanimously to impose sanctions on Iran for "failure to halt uranium enrichment" (United Nations Security Council 2006).

A U.S. State Department cable from Vatican City, revealed through Wikileaks, shows how closely the American government studied Vatican diplomacy on this matter. A foreign service officer observed, "In light of the Holy See's interest in dialogue with Islam (...) Wednesday's meeting — more than the typical pull-aside for a Foreign Minister, but less than a full papal audience— was a compromise for the Vatican. It is significant that the pope did not invite the FM into the papal apartments but saw him in the much less formal Paul VI Hall" (American Embassy Vatican 2006).

The cable's author also noted that Church officials seek to maintain open lines of communication, explaining, "They are concerned that the cultural and religious exchanges that the Holy See enjoys with Iran could suffer under such [travel] bans - these being the main instruments by which the Vatican tries to influence the regime and society." Not surprisingly, a secular government ascribed short term motives to an institution with a much longer intellectual horizon.

As a theologian, Benedict was highly aware of an intriguing school of thought, that sees Shia Islam as close in keyways to Christianity, especially in practice if not in dogma. In Iran, religious authority is far more centralized

than in Sunni-majority countries: the Supreme Leader is elected from the Assembly of Experts, comprised of some 80 ayatollahs popularly elected from 30 districts to eight-year terms. The system is analogous to the Orthodox and Catholic systems of selecting patriarchs and popes. Shia imams are considered signs of God, giving them the power to intercede between the faithful and heaven.

As well, many Christians share with Shia Muslims devotion to a central mother figure: Mary, mother of Jesus plays a similar role to Fatima (known as al-Zahra, the Shining One), daughter of Muhammad, wife of Imam Ali, and mother of Imam Hussein. Imam Hussein, Muhammad's grandson (and son of Imam Ali, who Shia faithful believe was the Prophet's rightful successor, the core historical disagreement with Sunnis) was brutally martyred at the Battle of Karbala in 680 AD. Every year, Shia commemorate Hussein's sacrifice on the holy day of Asura. In Iran, some flagellate themselves to suffer as Hussein did. Hussein's death and Asura echo Jesus Christ's sacrifice and crucifixion (O'Mahony 2006). These similarities create a foundation of mutual respect between Catholic and Shia scholars.

Less than five months after Pope Benedict's meeting with Mottaki, he met at the Vatican with Iran's president between 1997 and 2005, Seyyed Mohammad Khatami, who also sat down with Secretary of State Bertone and Archbishop Dominique Mamberti, Secretary for Relations with States (comparable to the Vatican's foreign minister). Although the subject was ostensibly "dialogue between cultures" according to the Vatican (Catholic News Agency 2007), Benedict also took the opportunity to speak out on behalf of the Iranian government regarding nuclear power, saying the country has the right to develop this resource for peaceful purposes, as a source of energy. He added that Iran practices religious freedom (*Hindustan Times* 2007), a fact not often mentioned by the Western press, which was following Washington, DC's lead in fomenting anti-Iranian propaganda at the time.

The Holy See does not pursue a transactional form of diplomacy, but the positive relations it establishes with other nations winds up benefitting specific inter-state problems, especially between nations more at war than at peace such as the US and Iran during this period.

A diplomatic coup was achieved in 2011 when Ahmadinejad relied on two senior American bishops to negotiate the successful release in of two

Californians, jailed two years before as spies after they drifted into Iran from Iraq on a misbegotten hiking trip (Erdbrink and Shapira 2011). Rev. John Bryson Chane, former Episcopal Bishop of Washington, DC (2002-2011) and Theodore McCarrick, former Archbishop of Washington DC (2001-2006), worked on the clemency agreement for over a year. McCarrick says he got involved after the U.S. State Department sent family members to him, having “run out of channels” (interview with the author, Hyattsville, MD, October 20, 2015). Bishop Chane already had top contacts among the Iranian elite: In 2008, he became the only American to meet Iran’s Supreme Leader Ali Khamenei (Inskeep 2009).

For Catholics, the doctrinal foundation that explains the open-hearted attitude toward Islam is grounded in the Second Vatican Council, when it was codified that the Catholic Church believes Christians and Muslims worship the same, merciful God, who judges humans and rewards the just. The 1965 encyclical *Nostra Aetate* virtually ordered the faithful to turn from past prejudice to see Islam in a new, positive way (Paul VI 1965). Quietly, Catholic clerics and Shia scholars were meeting in Iran’s holiest cities of Qom and Najaf in 2012 as part of ongoing dialogue, encouraged by Benedict and John Paul I as well (Gaetan 2014).

The fact that Benedict prioritized relations with other faith communities, including Shia in Iran at a time when the country’s leadership was being castigated by Western governments, also laid the ground for Francis, who similarly gave special attention to religious leaders, especially in the Muslim world (Winfield and Tarigan 2024). Benedict had already dedicated significant attention to strengthening ties with Iran’s Shia leadership, which has wide influence on Shia communities across the globe.

## **IX. Vietnam**

To an annual gathering in 2008 of diplomats accredited to the Holy See, Pope Benedict described diplomacy as “the art of hope” (Benedict XVI 2008). It’s an attitude that helps explain the Church’s ability to pursue a relationship for decades, despite seemingly slow progress.

With the Communist takeover of Saigon in 1975, the party issued severe new rules against the Catholic Church. Property was confiscated; schools

and seminaries were shuttered; processions, gatherings, and public expressions of faith were prohibited; foreign priests were expelled; and religious orders were forbidden. Some one million Vietnamese fled the country, including many Catholics. But most clergy remained, despite imprisonment and harassment (Pham 2015). Mass was not forbidden, and churches remained open.

In 1989, the Vietnamese Bishops Conference, most certainly with full approval of the government, invited a Vatican representative to visit. Pope John Paul II sent as his envoy, Cardinal Roger Etchegaray, head of the Pontifical Council on Justice and Peace. After a two-week visit, the cardinal returned to Rome, extoling the dedication of the country's Catholic community, then comprising about 6 million people (*UCA News* 1989). A year later, Etchegaray returned for the funeral Mass of the country's only cardinal. Thus began an opening which saw annual visits to Vietnam by Vatican officials — but not much progress toward full diplomatic relations under John Paul II, possibly because the country's leadership was leery of the pope's anti-Communist credentials. Although, upon the pope's death, Hanoi set up locations where local Catholics could view the funeral live (American Embassy Vatican 2007).

Handling the Vietnam portfolio for John Paul II and then Benedict XVI was an exceptional undersecretary for relations with states, Monsignor Pietro Parolin, who served in that position from November 2002 to August 2009, when he was sent to Venezuela to serve as nuncio. (Since October 2013, Parolin served as Pope Francis's secretary of state and continues under Pope Leo XIV to date.) Parolin was particularly dedicated to improving relations between the Holy See and the Church in Vietnam as well as China, countries which broke relations with the Holy See in, respectively, 1975 and 1951.

In the first year of Benedict's pontificate, momentum accelerated. In July 2005, a delegation from Vietnam's Government Committee for Religious Affairs, led by a deputy prime minister, spent a week at the Vatican meeting officials and visiting Rome. Parolin served as host together with the Congregation for the Evangelization of Peoples, led by Cardinal Crescenzo Sepe. A phrase mentioned by the delegation summarizes well the *modus operandi* that the Church in Vietnam practiced, and the government accepted: "Live according to the Gospel, serving the Motherland and the



Nation”. One of the events in which they participated was a Mass in St. Peter’s Basilica where Pope Benedict anointed 32 metropolitan archbishops including the archbishop of Hanoi (Embassy of Socialist Republic of Vietnam in the USA 2005).

Four months later, Cardinal Sepe appeared in Hanoi, where he ordained 57 new priests (*Agenzia Fides* 2005).

In January 2007, Vietnam’s prime minister, Nguyen Tan Dung, led a delegation to Rome where he met with the pope, the first government leader to do so since the creation of the Socialist Republic of Vietnam. The Vatican described the meeting as a “new and important step” (*BBC News* 2007). Among the specifics discussed was the establishment of a Vietnam-Holy See Joint Working Group, which held its first meeting in Hanoi in February 2009. The first visit of a Vietnamese president to the Vatican occurred ten months later (*Catholic News Agency* 2009b).

The culmination of high-level meetings, in-country visits —between 1989 and 2011, the Holy See sent 17 delegations (Phuong 2011) to visit Catholic parishes— and increased freedom for the Church in Vietnam was the appointment in January 2011 of a non-resident papal representative, Archbishop Leopoldo Girelli, already serving as apostolic nuncio to Singapore and apostolic delegate to Malaysia (*Catholic News Agency* 2011). Although it was under discussion for years, and theoretically approved in 2008, Pope Benedict announced the appointment during his annual speech to diplomats representing their countries before the Holy See (Benedict XVI 2011).

Just a few weeks before his historic resignation, Benedict and his top diplomats met with Vietnam’s Communist Party General Secretary, Nguyen Phu Trong, giving him and his large delegation a formal greeting normally reserved for heads of state (Rome Reports 2013). It was yet more evidence of the priority Benedict gave to Vietnam and his commitment to respectful dialogue as the most effective form of diplomacy.

With all the communication between Vietnam and the Vatican under Pope Benedict, what prevented the achievement of full diplomatic relations, which continued to elude the Vatican under Francis (although a breakthrough was achieved in December 2023 when a permanent resident apostolic envoy was named)? One plausible explanation is the fact that Vietnam did not want to get too far ahead of its neighbor China, which has

maintained its own complex negotiations with the Holy See under John Paul II, Benedict, and Francis. What allowed Vietnam to go further, however, is the fact that Catholics represent a larger percentage of the national population, and the Communist Party never created a parallel church structure to rival the Catholic Church led by the pope as did the Chinese in 1957 when the party created the Chinese Catholic Patriotic Association (CCPA).

## **X. Reconciliation in China**

Pope John Paul II was fascinated by China and sought out missionaries who had spent time in the Middle Kingdom, which reopened in 1982 with publication of the Communist Party's position on religion, in response to the excesses of the Cultural Revolution: "The basic policy the Party has adopted toward the religious question is that of respect for and protection of the freedom of religious belief" (Central Committee of the Communist Party of China 1982). What the pope was especially concerned to learn about was the nature of the "official church," members of the patriotic association, its bishops and clergy. Were they schismatic or did they believe in the universal church, led by the Holy Father in Rome?

Based on a multiplication of briefings, Pope John Paul II concluded over time there was one Church in China, united in its devotion to the vicar of Christ but divided when it came to accommodating invasive state demands. Church leadership, especially, pursued divergent strategies for coping with the Communist Party and its controlling worldview. One community registered with the state. Its priests received regular salaries as well as help with church upkeep. This official Church ran seminaries, where many foreign priests were invited to teach; its clergy had more chances to travel and study abroad. The unregistered, or underground, Church, often in rural areas, ignored official structures. The downside to independence was often weak seminary training and catechism. Without doubt, many bishops and clergy in the defiant community were heroic in standing for religious freedom.

As time passed, differences blurred between the two communities, official and unofficial. There were many cases of bishops making public

concessions to the state while quietly communicated with the Holy See, even gaining secret approval for their ordination. Between priests in the respective communities, friendly relations were increasingly the rule. Yet, the existence of a clique of “patriotic” bishops who would regularly show up at the ordinations of jointly endorsed bishops (meaning, endorsed by both Beijing and Rome), wreaking havoc, was evidence that the Catholic Church in China was irregular in debilitating ways.

As clever as the Polish pope was in trying to influence Chinese officials—including, encouraging Mother Teresa to try to plant communities in the mainland (Gaetan 2016)—Beijing simply did not trust John Paul II, and it held on to evidence that he was untrustworthy.

For example, the two sides clashed over the canonization of Chinese saints. For John Paul II, sainthood was a favorite evangelizing tool but there were no Chinese saints. So, on October 1, 2000, in St. Peter’s Square, the pope elevated to sainthood 120 martyrs (87 ethnic Chinese and 33 European missionaries) who died in China for the faith between 1648 and 1930. This incurred the regime’s wrath because the ceremony was held on China’s National Day, fifty-one years after the founding of the People’s Republic (*Tampa Bay Times* 2000). It also happened to be the feast day of St. Theresa of Lisieux, patron saint of missions, but the Chinese government launched a harsh media campaign focusing on the sins of foreign missionaries.

Thus, a major obstacle to progress under Pope John Paul II’s pontificate was the Holy See’s propensity to forget to give China a “heads-up” on decisions or events pertaining to China, let alone consult with government officials on those decisions. The task of finding a way to work with China passed to Benedict XVI.

Pope Benedict XVI did not signal any changes in Vatican diplomatic strategy regarding China, but he approved small respectful gestures toward the government and toward the sanctioned church. Parolin invited bishops aligned with the patriotic association to a prestigious world synod of bishops in Rome. Three of the four invitations went to official bishops while one went to an underground leader. Despite the government blocking all four from the synod in the end, the offer helped thaw relations. Parolin confirmed to US diplomats in August 2005 that “informal, unofficial dialogue” with China was underway, while cautioning that specific breakthroughs would take time (American Embassy Vatican 2005).

In June 2006, a mission by Msgr. Gianfranco Rota Graziosi, a China specialist and Vatican diplomat, and Archbishop Claudio Celli, another trained diplomat who served as undersecretary for relations with states (1990–1995), embarked to Beijing for mid-level talks, attracting international media attention because it was the first public evidence in about five years that the Vatican and Beijing were still negotiating (Rosenthal 2006). Yet it was a tentative move, mainly just to open a channel. Meanwhile, the government continued sponsoring Church infrastructure by opening the nation's largest seminary under the patriotic association's control.

In January 2007, Parolin convened an internal summit on the Church in China, bringing top Catholic China hands, from cardinals down to missionaries, to Rome. At the assembly, participants were each given a binder with a draft letter from Benedict to Chinese Catholics — a document begun under the Polish pope. As the meeting ended, the binders were collected before anyone could leave. On the Feast of Pentecost, fifty days after Easter, the Holy See publicly released the “Letter of Pope Benedict XVI, to the Bishops, Priests, Consecrated Persons, and Lay Faithful of the Catholic Church in the People's Republic of China”. The letter described the goal for all Chinese believers as growing in unity (Benedict XVI 2007).

Yet it did not back down from the central disagreement with secular authorities: the unity of a universal Church is assured through the apostolic succession of bishops “in visible and concrete communion with the Pope.” Rather than being received as a gauntlet thrown, the Chinese government accelerated discussions, and for the next two years, all episcopal ordinations were jointly managed.

The letter was the most important gesture toward China of Benedict XVI's papacy, with both diplomatic and spiritual weight. It was a charitable, theologically grounded presentation of the problem of having two communities of faithful coexisting, cooperating in some places and at each other's throats in others. It is a sophisticated document, conceptualized from a vista of sympathy and wisdom, written with great clarity, and animated by generosity, yet bluntly repudiating the patriotic association, named in a footnote as “incompatible with Catholic doctrine.”

The letter reminded the faithful that to be part of the body of Christ requires communion and dedication to unity. It reassured the government

that Church teaching “invites the faithful to be good citizens,” with no “mission to change the structure or the administration of the State,” while asserting the expectation that religious freedom will be respected. It articulated some of the specific problems attached to having two communities within one faith — even clarifying that sacraments offered by illegitimate bishops are valid. In just one sentence, it formally revoked the special faculties that allowed underground bishops to select new bishops outside Rome’s normal command and control structure, thus ending the assessment that the Church in China was uniquely persecuted. Benedict’s letter called all Catholics to employ charity, love, and forgiveness to end division. On the diplomatic front, the letter repeated the Holy See’s offer to normalize relations through negotiation. It also conceded a role for the official Church, not religious but administrative.

A few months after the letter’s release came a sign of goodwill on the regime’s side: Beijing Archbishop Fu Tieshan, chairman of the patriotic association since 1998 and vice president of the People’s National Assembly, died at an elite party hospital. His powerful status was demonstrated when President Hu Jintao visited the bishop in his final days; Fu received a state burial — attended by few Catholics. But instead of promoting another party stalwart to fill the high-profile post, the patriotic church named a parish priest with prior approval from Rome, Fr. Joseph Li Shan (*AsiaNews* 2007). A Beijing native from a longtime Catholic family, Li had never traveled abroad and was popular among the faithful for challenging the patriotic Church on occasion.

Beijing and Rome quietly engaged in diplomatic talks led by Parolin for the next two years. Operating behind the scenes, the most explicit evidence that things were going well was the arrival in Rome, in May 2008, of the Chinese Philharmonic Orchestra together with the Shanghai Opera House Chorus appearing for the first time at the Vatican. They performed Mozart’s Requiem — a bit of cultural diplomacy especially appealing to Pope Benedict, a devoted classical pianist (*Catholic News Agency* 2008).

On his next trip to Beijing, a year later, Archbishop Parolin flew to Beijing with a draft agreement including the names of ten new bishops, endorsed by the Chinese and approved by the Vatican, as well as the outline of a process for their future selection in his briefcase. But the moment for a formal commitment was still not ripe, and neither side signed the proposal

Parolin carried. He wasn't given any more time to negotiate either, because in August 2009 he was sent as apostolic nuncio to Venezuela to cope with socialist ruler Hugo Chávez, who was opposed by most of the nation's bishops. Archbishop Celli and Msgr. Gianfranco Rota Graziosi were also assigned other (unrelated) tasks. These three Vatican diplomats who led the small China and Vietnam team in Rome —Celli, Parolin, and Rota Graziosi— were now gone.

For much of the remainder of Benedict's papacy, a small group of hardline insiders, led by Shanghai-born Cardinal Joseph Zen of Hong Kong, worked to undermine negotiations with China. A Wikileaks cable revealed what Zen was telling US diplomats in 2008: He privately criticized the Holy See's policy as bordering "on appeasement, sending the wrong message to the Government of China and undermining the underground church," when he briefed US diplomats in Rome. He mentioned Parolin by name as the driver of China policy, adding that neither Bertone nor Cardinal Ivan Dias, prefect of the Congregation for the Evangelization of Peoples, had sufficient expertise to manage the relationship (American Embassy Vatican 2008).

Zen helped gain an important appointment at the Vatican for another Hong Konger: Archbishop Savio Hon Tai-fai, was elevated to the key position of secretary of the Congregation for the Evangelization of Peoples in late 2010. Hon became the native Chinese with the highest position in the curia under Benedict — and he fiercely opposed reconciliation with Beijing. Zen, Hon, and Secretary of State Bertone were all members of the Salesians of Don Bosco religious order, founded by a nineteenth-century Italian priest. Thus, under a weak cardinal secretary of state, a coterie of ideologically driven missionaries captured and redirected China policy, undermining diplomatic momentum. The task was left as unfinished business for Pope Francis.

However, Benedict's letter to Chinese Catholics remained an important marker for the overarching goal of unity for all Chinese Catholics, led by bishops selected by the pope in consultation with the government, with an administrative role for state entities such as the patriotic association. And for a quiet diplomat, such a defining document was fitting emblem of his engagement, as it continued to guide Pope Francis's efforts in China.

## XI. Conclusion

Popular imagination draws a sharp contrast between Benedict XVI, the shy theologian, and Francis, the bold activist, but that picture fails to reflect the highly effective continuity between the German pope's diplomatic achievements and his Argentinian successor's related breakthroughs, especially in relations with the Russian Orthodox Church, Shia leadership, and the Chinese government. Francis traveled to the Holy Land (2014) and visited a refugee camp in Greece (2016) with Ecumenical Patriarch Bartholomew, the same year he met Russian Orthodox Patriarch Kirill in person, a historical first. Francis traveled to Iraq (2021), where he ventured to the modest dwelling of Grand Ayatollah Ali al-Sistani, one of Shia Islam's most esteemed leaders. And he reconstructed Benedict's China team to achieve a signed provisional agreement with Beijing on the joint selection of bishops (2018), reaffirmed in 2020, 2022, and 2024 for four years. What remains to be seen is whether the American pope, Leo XIV, maintains these diplomatic priorities.

## References

- Agenzia Fides*. 2005. "On a pastoral visit to the Church in Vietnam Cardinal Crescenzo Sepe ordains 57 new priests in Hanoi Cathedral and has meetings with Bishops of ecclesiastical province Hanoi and priests and religious of Hung Hoa diocese". November 29, 2005. [https://www.fides.org/en/news/6277-VATICAN\\_On\\_a\\_pastoral\\_visit\\_to\\_the\\_Church\\_in\\_Vietnam\\_Cardinal\\_Crescenzo\\_Sepe\\_ordains\\_57\\_new\\_priests\\_in\\_Hanoi\\_Cathedral\\_and\\_has\\_meetings\\_with\\_Bishops\\_of\\_ecclesiastical\\_province\\_Hanoi\\_and\\_priests\\_and\\_religious\\_of\\_Hung\\_Hoa\\_diocese](https://www.fides.org/en/news/6277-VATICAN_On_a_pastoral_visit_to_the_Church_in_Vietnam_Cardinal_Crescenzo_Sepe_ordains_57_new_priests_in_Hanoi_Cathedral_and_has_meetings_with_Bishops_of_ecclesiastical_province_Hanoi_and_priests_and_religious_of_Hung_Hoa_diocese)
- American Embassy Vatican. 2005. "Optimism on China from Deputy FM Parolin". WikiLeaks cable: 05VATICAN512\_a. Dated August 16, 2005. [https://wikileaks.org/plusd/cables/05VATICAN512\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/05VATICAN512_a.html)
- . 2006. "Pope Meets Iranian FM; Remains Firm on Nukes". WikiLeaks cable: 06VATICAN270\_a. Dated December 28, 2006. [https://wikileaks.org/plusd/cables/06VATICAN270\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06VATICAN270_a.html)

- . 2007. “Holy See: Visit of Vietnamese Prime Minister”. WikiLeaks cable: 07VATICAN25\_a. Dated January 26, 2007. [https://wikileaks.org/plusd/cables/07VATICAN25\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/07VATICAN25_a.html)
- . 2008. “China: Cardinal Zen on Holy See’s China Diplomacy”. WikiLeaks cable: 08VATICAN18\_a. Dated January 31, 2008. [https://wikileaks.jcvignoli.com/cable\\_08VATICAN18?hl=Relations](https://wikileaks.jcvignoli.com/cable_08VATICAN18?hl=Relations)
- AsiaNews*. 2007. “The New Bishop of Beijing is Elected”. July 18, 2007. <http://www.asianews.it/news-en/The-new-Bishop-of-Beijing-is-elected-9856.html>
- . 2009. “Russia and the Vatican Establish Full Diplomatic Ties”. December 3, 2009. <https://www.asianews.it/news-en/Russia-and-the-Vatican-establish-full-diplomatic-ties-17037.html>
- BBC News. 2007. “Vietnamese Leader Meets Pontiff”. January 25, 2007. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6297141.stm>
- Benedict XVI. 2005a. “First Message at the End of the Eucharistic Concelebration with the Cardinal Electors in the Sistine Chapel”. Vatican Internet Service. [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xvi/messages/pont-messages/2005/documents/hf\\_ben-xvi\\_mes\\_20050420\\_missa-pro-ecclesia\\_en.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/messages/pont-messages/2005/documents/hf_ben-xvi_mes_20050420_missa-pro-ecclesia_en.html)
- . 2005b. “Apostolic Journey to Cologne: Ecumenical Meeting at the Archbishopric of Cologne”. Vatican Internet Service. [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xvi/speeches/2005/august/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20050819\\_ecumenical-meeting\\_en.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/speeches/2005/august/documents/hf_ben-xvi_spe_20050819_ecumenical-meeting_en.html)
- . 2006. “Apostolic Journey to Turkey: Common Declaration by His Holiness Benedict XVI and Patriarch Bartholomew I”. Vatican Internet Service. [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xvi/speeches/2006/november/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20061130\\_dichiarazione-comune\\_en.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/speeches/2006/november/documents/hf_ben-xvi_spe_20061130_dichiarazione-comune_en.html)
- . 2007. “Letter of the Holy Father to the Bishops, Priests, Consecrated Persons and Lay Faithful of the Catholic Church in the People’s Republic of China”. Vatican Internet Service. [https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/en/letters/2007/documents/hf\\_ben-xvi\\_let\\_20070527\\_china.pdf](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/en/letters/2007/documents/hf_ben-xvi_let_20070527_china.pdf)



- . 2008. “Address of His Holiness Pope Benedict XVI to the Diplomatic Corps accredited to the Holy See for the Traditional Exchange of New Year Greetings”. Vatican Internet Service. [https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/en/speeches/2008/january/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20080107\\_diplomatic-corps.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/en/speeches/2008/january/documents/hf_ben-xvi_spe_20080107_diplomatic-corps.html)
- . 2011. “Address of His Holiness to the Members of the Diplomatic Corps”. Vatican Internet Service. [https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/en/speeches/2011/january/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20110110\\_diplomatic-corps.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/en/speeches/2011/january/documents/hf_ben-xvi_spe_20110110_diplomatic-corps.html)
- Catholic News Agency*. 2007. “Benedict XVI meets Mohammad Khatami for dialogue about the Middle East”. May 4, 2007. <https://www.catholicnewsagency.com/news/9278/benedict-xvi-meets-mohammad-khatami-for-dialogue-about-the-middle-east>
- . 2008. “China Philharmonic to Play Mozart’s ‘Requiem’ in Vatican Visit”. April 30, 2008. <https://www.catholicnewsagency.com/news/12497/china-philharmonic-to-play-mozarts-requiem-in-vatican-visit>
- . 2009a. “Synod for Africa Ponders How to Tackle Polygamy, Meddling by Foreign Interests”. October 9, 2009. [http://www.catholicnewsagency.com/news/synod\\_for\\_africa\\_ponders\\_how\\_to\\_tackle\\_polygamy\\_meddling\\_by\\_foreign\\_interests/](http://www.catholicnewsagency.com/news/synod_for_africa_ponders_how_to_tackle_polygamy_meddling_by_foreign_interests/).
- . 2009b. “Relations Progress as Vietnamese President Meets with Pope”. December 11, 2009. <https://www.catholicnewsagency.com/news/18032/relations-progress-as-vietnamese-president-meets-with-pope>
- . 2011. “Pope’s Envoy to Vietnam Looks Forward to Improved Relations with Government”. February 10, 2011. <https://www.catholicnewsagency.com/news/21932/popes-envoy-to-vietnam-looks-forward-to-improved-relations-with-government>
- Central Committee of the Communist Party of China. 1982. “Document 19: The Basic Viewpoint on the Religious Question During Our Country’s Socialist Period”. [https://www.globaleast.org/wp-content/uploads/2020/02/Document\\_no.\\_19\\_1982.pdf](https://www.globaleast.org/wp-content/uploads/2020/02/Document_no._19_1982.pdf)

- Dicastery for Interreligious Dialogue. n.d. "The History of the Dicastery for Interreligious Dialogue". Accessed May 14, 2025. <https://www.dicasteryinterreligious.va/our-history/>
- Embassy of Socialist Republic of Vietnam in the USA. 2005. "Government Officials Pay Visit to Holy See". *Viet Nam News*, July 4, 2005. <https://vietnamembassy-usa.org/news/2005/07/government-officials-pay-visit-holy-see>
- Erdbrink, Thomas and Ian Shapira. 2011. "Iran Frees American Hikers After Two Years". *Washington Post*, September 21, 2011. [https://www.washingtonpost.com/world/middle-east/iran-frees-american-hikers-after-two-years/2011/09/21/gIQAFZYAmK\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/middle-east/iran-frees-american-hikers-after-two-years/2011/09/21/gIQAFZYAmK_story.html)
- Gaetan, Victor. 2014. "Interfaith Dialogue with Iran is Possible, Says Jesuit Scholar". *National Catholic Register*, February 10, 2014. <https://www.ncregister.com/news/interfaith-dialogue-with-iran-is-possible-says-jesuit-scholar>
- . 2016. "Mother Teresa's Secret China Missions: Full Disclosure". *National Catholic Register*, September 27, 2016. <https://www.ncregister.com/news/mother-teresa-s-secret-china-missions-full-disclosure>
- . 2023. "VATICAN - Russian Ambassador Soltanovsky: Holy See Is 'Independent Actor with Global Outreach and Importance'". *Agenzia Fides*, December 14, 2023. [https://www.fides.org/en/news/74503-VATICAN\\_Russian\\_Ambassador\\_Soltanovsky\\_Holy\\_See\\_is\\_independent\\_actor\\_with\\_global\\_outreach\\_and\\_importance](https://www.fides.org/en/news/74503-VATICAN_Russian_Ambassador_Soltanovsky_Holy_See_is_independent_actor_with_global_outreach_and_importance)
- Glatz, Carol. 2022. "Pope reminds Russian Patriarch They are not Clerics of the State". *Catholic News Service*, May 3, 2022. <https://www.chicagocatholic.com/vatican/-/article/2022/05/03/pope-tells-russian-patriarch-they-are-not-clerics-of-the-state>
- Gray, James. 2024. "Putin Languages: Why He Won't Speak English - Inside Putin's Bizarre Power Play". *Express.Co.Uk*, February 8, 2024. <https://www.express.co.uk/news/world/1565578/Vladimir-Putin-languages-why-won-t-he-speak-English-evg>
- Hindustan Times*. 2007. "Pope Supports Iran's Right to Peaceful Nuclear Energy". May 5, 2007. <https://www.hindustantimes.com/world/pope-supports-iran-s-right-to-peaceful-nuclear-energy/story-oZe1UKc0G4Fs7bWFg8e2QJ.html>

- Inskip, Steve. 2009. "In Iran, Supreme Leader Wields True Power". *National Public Radio*, February 13, 2009. <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=100645236>
- John Paul II. 1995. *Ut Unum Sint*. Vatican Internet Service. [http://www.vatican.va/holy\\_father/john\\_paul\\_ii/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_25051995\\_ut-unum-sint\\_en.html](http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_25051995_ut-unum-sint_en.html)
- Küng, Hans. 1985. "A Christian Scholar's Dialog with Muslims". *The Christian Century*, October 9, 1985: 890-94.
- Michalik, Józef and Cyril. 2012. "Church Leaders Send Joint Message to Poland and Russia". *Vatican Radio*, August 18, 2012. [http://www.archivioradiovaticana.va/storico/2012/08/18/church\\_leaders\\_send\\_joint\\_message\\_to\\_poland\\_and\\_russia/en1-613548](http://www.archivioradiovaticana.va/storico/2012/08/18/church_leaders_send_joint_message_to_poland_and_russia/en1-613548).
- O'Mahony, Anthony. 2006. "Catholic-Shi'a Dialogue: A Christian-Muslim Engagement". *Anvil* 23 (2): 125-136. [http://biblicalstudies.org.uk/pdf/anvil/23-2\\_omahony.pdf](http://biblicalstudies.org.uk/pdf/anvil/23-2_omahony.pdf)
- Paul VI. 1965. "Declaration on the Relation of the Church to Non-Christian Religions *Nostra Aetate*". Vatican Internet Service. [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decl\\_19651028\\_nostra-aetate\\_en.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651028_nostra-aetate_en.html)
- Pham, Joachim. 2015. "Since the Fall of Saigon, Church Reclaims its Foundation". *Global Sisters Report*, April 27, 2015. <https://www.globalsistersreport.org/trends/fall-saigon-church-reclaims-its-foundation-24106>
- Phuong, Thanh. 2011. "Vatican Appoints Representative in Vietnam to Move Towards Establishing Diplomatic Relations". *Radio France Internationale*, January 14, 2011. <https://www.rfi.fr/vi/vietnam/20110114-vatican-bo-nhiem-dai-dien-tai-viet-nam-tien-toi-thiet-lap-bang-giao>
- Pontifical Council for Interreligious Dialogue. 2008. "Joint Declaration of the Pontifical Council for Inter-religious Dialogue (Vatican) and the Centre for Inter-religious Dialogue of the Islamic Culture and Relations Organization (Tehran, Iran)". Vatican Internet Service. [http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/interelg/documents/rc\\_pc\\_interelg\\_doc\\_20080430\\_rome-declaration\\_en.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/interelg/documents/rc_pc_interelg_doc_20080430_rome-declaration_en.html)

- Reuters. 2006. "Pope Calls for Dialogue to Overcome Conflicts". *Times of Malta*, December 27, 2006. <https://timesofmalta.com/article/pope-calls-for-dialogue-to-overcome-conflicts.31175>
- Rome Reports . 2013. "Vietnam Communist leader visits Pope, meets with top diplomats". *YouTube* video, 2:27. [https://www.youtube.com/watch?v=dLx7\\_C26kKM](https://www.youtube.com/watch?v=dLx7_C26kKM)
- Rosenthal, Elizabeth. 2006. "In Rare Visit, Vatican Sends Envoys to China". *New York Times*, June 28, 2006. <https://www.nytimes.com/2006/06/28/world/europe/28cnd-vatican.html>
- Schmemmann, Serge. 2009. "Soul of Russia". *National Geographic*, April 2009. <http://ngm.nationalgeographic.com/2009/04/orthodox/schmemmann-text/1>
- Tampa Bay Times*. 2000. "Pope Declares Chinese Saints, Angers Beijing". October 2, 2000. <https://www.tampabay.com/archive/2000/10/02/pope-declares-chinese-saints-angers-beijing>
- The Guardian*. 2002. "Priests Are Targeted as Churches Clash". April 25, 2002. <http://www.guardian.co.uk/world/2002/apr/25/worlddispatch>
- The Soul of the East* (blog). 2014. "Orthodox Civilization and Iran". August 14, 2014. <http://souloftheeast.org/2014/08/14/orthodox-civilization-and-iran/>
- Traynor, Ian. 2006. "Turks Take to Streets to Protest at Pope's Visit". *The Guardian*, July 17, 2006. <https://www.theguardian.com/world/2006/nov/27/catholicism.turkey>
- UCA News*. 1989. "Cardinal Etchegaray's Visit To Vietnam 'A New Pentecost,' Pope Told". July 20, 1989. [https://www.ucanews.com/story-archive/?post\\_name=/1989/07/21/cardinal-etchegarays-visit-to-vietnam-a-new-pentecost-pope-told&post\\_id=38282](https://www.ucanews.com/story-archive/?post_name=/1989/07/21/cardinal-etchegarays-visit-to-vietnam-a-new-pentecost-pope-told&post_id=38282)
- United Nations Security Council. 2006. "Security Council Imposes Sanctions on Iran for Failure to Halt Uranium Enrichment, Unanimously Adopting Resolution 1737 (2006)". *United Nations* (website), December 23, 2006. <https://press.un.org/en/2006/sc8928.doc.htm>
- Vatican II. 1964. *Decree on Ecumenism, Unitatis Redintegratio*. Vatican Internet Service. [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_decree\\_19641121\\_unitatis-redintegratio\\_en.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decree_19641121_unitatis-redintegratio_en.html)

Winfield, Nicole and Edna Tarigan. 2024. "Pope and Imam of Southeast Asia's Largest Mosque Make Joint Call to Fight Violence, Protect Planet". *Associated Press*, September 5, 2024. <https://apnews.com/article/pope-francis-visit-indonesia-asia-5a501271b2ed6a59a5c72897d1388b80>



# ARTÍCULOS





# THE RISE AND FALL OF THE FIRST PAN-AMERICAN GAMES' DESIGN

---

**Francesco Davide Ragno\***

Universidad de Bologna

✉ [francesco.ragno3@unibo.it](mailto:francesco.ragno3@unibo.it)

Recibido: 20 de febrero de 2024

Aceptado: 30 de junio de 2025

DOI: 10.46553/colec.36.2.2026.p153-176

**Abstract:** The organization of the First Pan American Games encountered significant challenges. Initially scheduled for 1942, the event was postponed—and ultimately held in 1951—due to the Americas' involvement in World War II. This article argues that the postponement was rooted in three major crises: two political and one sporting, revealing the underlying tensions that shaped the planning process. These issues must be examined within the broader historical context of the Western Hemisphere at the time, including national political dynamics, inter-American relations, and the evolution of the Olympic movement in Latin America.

**Keywords:** Pan-Americanism; Pan-American Games; Good Neighbor Policy, Sport, Olympism.

---

\* Francesco Davide Ragno is an Assistant Professor in History and Institutions of the Americas at the University of Bologna. His research focuses on Latin American political history, populism, and inter-American relations during the 20th century. His publications include *Liberale o populista? Il radicalismo argentino (1930-1943)* (Il Mulino, 2017) and, with Benedetta Calandra, *Argentina: Biografia di una nazione dall'indipendenza ad oggi* (Il Mulino, 2025).

This research benefited from the Postgraduate Research Grant Programme funded by the International Olympic Center, through a project entitled “*Which Americas? Ideas, Political Culture, and Rituals in the Pan-American Games' Design.*” The author wishes to thank Mariadele Di Blasio, who carried out part of the documentary collection work.

## EL AUGE Y EL FRACASO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PRIMEROS JUEGOS PAN-AMERICANOS

**Resumen:** La organización de los Primeros Juegos Panamericanos enfrentó obstáculos sumamente complejos. Inicialmente planificados para 1942, fueron pospuestos —y finalmente celebrados en 1951— debido a la implicación del continente americano en la Segunda Guerra Mundial. Este artículo sostiene que las razones de dicho aplazamiento fueron profundas y se relacionan con tres crisis: dos de índole política y una de carácter deportivo, lo que evidencia las dificultades que surgieron durante el proceso de planificación de estos juegos. Estas deben analizarse en el contexto histórico del hemisferio occidental en ese momento, tanto en términos de las situaciones políticas de cada país como de las relaciones interamericanas y del desarrollo del movimiento olímpico en América Latina.

**Palabras clave:** Pan-Americanismo; Juegos Pan-Americanos; Política de Buena Vecindad; deporte; olimpismo.

### I. Introduction

On February 25, 1951, Juan Domingo Perón inaugurated the first edition of the Pan-American Games. Marked by the mass participation typical of the Peronist regime, this sporting event was intended to showcase the success of the so-called “New Argentina” to the Americas and the wider world. As Eva Perón stated during the closing ceremony: “From here, from this corner of America, illuminated by the star of the Peronist doctrine that seeks to offer the world a new solution —the ‘justicialist’ solution— we affirm our faith in the eternal values of man”<sup>1</sup>. Eva suggested that Argentina served as a model, offering, through the “Third Position” a worldview very different from the political cultures of the Cold War emerging at that time. This stance, appealing to the common roots of a segment of the international community —specifically, the grassroots of Latin civilization— already had a rich foundation in Latin America. Its ideological origins dated back to the

---

<sup>1</sup> *La Época*, 10 March 1951, p. 8.

1930s, influencing politicians and thinkers such as Víctor Haya de la Torre and Getúlio Vargas, whose political cultures had found significant success in their respective countries, Peru and Brazil (Zanatta 2012; Rein 2015; Kidd and Torres 2016).

Similarly, the design of the First Pan-American Games also had a long history, originating in the late 1930s, though it developed within a different ideological and cultural framework. Specifically, the Games were part of a new policy initiated by Franklin Delano Roosevelt in the Western Hemisphere during the 1930s, known as the “Good Neighbor Policy”. From the U.S. perspective, Pan-American ideology functioned as a tool to advance its strategic goals in Latin America: primarily the consolidation of free market principles and, once World War II began, the defence of hemispheric security. This understanding of Pan-Americanism dominated the Pan-American conferences of the 1930s.

Emerging in this cultural and political context, the organization of the First Pan-American Games in Buenos Aires was initially planned for 1940 and then postponed to November 1942. However, just months before their scheduled start, the Games were cancelled. Several factors contributed to this outcome, foremost among them the Western Hemisphere's involvement in World War II, particularly between 1941 and 1942. On December 7, 1941, the Imperial Japanese Navy attacked Pearl Harbor, prompting the United States to join the Allied forces against the Axis powers. Following the U.S. declaration of war, many Latin American countries, at varying times, severed diplomatic relations with Nazi Germany and its allies.

Yet two additional crises contributed to the failure of the original plan for the Pan-American Games, and these are the focus of this article. The first concerned the tension between Pan-American ideals and the nationalistic political culture prevalent in Latin American public opinion at the time<sup>2</sup>. The second crisis involved the Olympic movement itself, caught

---

<sup>2</sup> Following the suggestions of French historian Pierre Rosanvallon, I will use the ‘political culture’ as a tool to understand “the ‘politico’ refers at the same time to a sphere and a process. In the first case – as a sphere – it represents the place in which the lives of men and women are intertwined, and it provides a framework for their actions. This idea is connected to an idea of a ‘society’ that appears to its members as a meaningful ‘whole’. As a process, the ‘politico’ represents the path of a group of people [...] that become a true community” (Rosanvallon 2005, 8).

in transition between the death of President Henri Baillet-Latour in 1942 and the appointment of Sigfrid Edström as his successor. During this period, many Latin American countries faced challenges in establishing and consolidating their National Olympic Committees.

As a result, the project for the First Pan-American Games was abandoned, while other inter-American cultural initiatives continued to be implemented during the same years, as Richard Cándida Smith showed (Cándida Smith 2017, 111-168).

## II. Pan-Americanism and the “Good Neighbor Policy”

A new phase in inter-American relations began even before Franklin D. Roosevelt assumed the presidency<sup>3</sup>. Roosevelt's policy rebranded Herbert Hoover's earlier conciliatory approach toward Latin America (Smith 2005, 93-94). In his inaugural address on March 4, 1933, Roosevelt declared: “In the field of world policy, I would dedicate this nation to the policy of the good neighbor — the neighbor who resolutely respects himself and, because he does so, respects the rights of others”<sup>4</sup>.

In this context, a new concept of Pan-American solidarity emerged<sup>5</sup>. Several factors explained the profound shift in the United States' attitude.

---

<sup>3</sup> The drop of the armed intervention strategy was eased by the publication of the so called “Clark Memorandum”, an official document on the Monroe Doctrine prepared by Under Secretary of State J. Ruben Clark, at the close of the Coolidge Administration. In this memorandum Clark tried to demonstrate that the strategy of armed intervention was damaging the image of the United States in South America and it was not within the Doctrine as announced by Monroe. See, among others, Smith (2012) and Rinke (2015). On the Pan-American relation, during the Hoover Administration, see: DeConde (1970), Walker (2006), Wöpke (2008).

<sup>4</sup> Roosevelt's First Inaugural Address, 4 March 1933  
[[http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/froos1.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/froos1.asp)]

<sup>5</sup> The history of Pan-Americanism is deeply rooted in the history of the Western Hemisphere since the early nineteenth century. It should not be forgotten, however, that Pan-Americanism was not the only vision through which the continent was imagined as a unified whole. Of particular importance and influence over the centuries was the Pan-Latin ideal, which, beginning with the Anfctionic Congress of Panama in 1826,

First, the deep economic crisis triggered by the 1929 crash. Despite the turmoil in the U.S. capitalist system, the absence of European powers enabled the U.S. to strengthen its presence in the southern part of the hemisphere (Drinot and Knight 2014). Second, Latin America came to be viewed as a region that could be 'elevated' and integrated into the U.S. hegemonic project (Ninkovich 1999, 106-111). The United States sought to build a hemispheric system capable of addressing economic, security, and political challenges. While the Good Neighbor Policy offered a break from formal interventions, informal pressure and influence persisted for nearly a generation (Rosen 2008, 31). This moment arguably marked the only period in U.S. history when the terms "Americas" and "Americans" were used to project a vision of a united family of twenty-one republics (Sadlier 2012, 2; Grandin 2012). In this spirit, the Roosevelt administration approved the abrogation of the Platt Amendment in 1934 and withdrew U.S. Marines from Haiti.

As tensions in Europe escalated, the Inter-American Conference on Inter-American Solidarity and Cooperation was held in Buenos Aires in 1936. The central theme was hemispheric security and the need to counter fascist influence and potential German and Italian interference in South American affairs (Friedman 2003). Beyond promoting "the cause of permanent peace on this Western continent" (Roosevelt 1942, 92), the conference resulted in the Declaration of Principles on Inter-American Solidarity and Cooperation, affirming democracy as a shared cause. The declaration also acknowledged the power and economic imbalances between the United States and other American republics and explicitly prohibited direct or indirect intervention in internal or external affairs of the Western Hemisphere Countries (Shifter 2002, 86-88). The Buenos Aires Conference consolidated pre-existing relations as mentioned below, particularly in the economic sphere, which had gradually developed over the course of successive Pan-American conferences held since 1889

The Good Neighbor Policy was multifaceted and far-reaching. As Secretary of Agriculture Henry Wallace stated in 1939: "We are challenged to build here in this hemisphere a new culture which is neither Latin

---

sought to unite the Americas through shared Latin and Hispano-American ideals. See, among others, Funes (2006, 206-215).

American nor North American but genuinely inter-American Undoubtedly it is possible to build an inter-American consciousness and an inter-American culture which will transcend both its Anglo-Saxon and its Iberian origins” (cited in Pike 1992, 273). The Good Neighbor policy was a response to the widespread anti-American sentiment caused by decades of military interventions (McPherson 2014; Patel 2016, 10-44). The United States promoted Pan-American ideology to draw Latin America's southern region —especially its European-leaning segment— toward values like political democracy and the free market. This ideology stood in stark contrast to the nationalist, fascist, and corporatist ideologies then spreading from the Old Continent.

President Roosevelt elaborated on this vision during Pan-American Day on April 12, 1933: “The essential qualities of a true Pan-Americanism must be the same as those which constitute a good neighbor, namely mutual understanding, and through such understanding, a sympathetic appreciation of the other’s point of view. It is only in this manner that we can hope to build up a system of which confidence, friendship and good will are the cornerstones” (Roosevelt 1937, 130).

Between 1933 and 1942, a dense network of inter-American interactions developed. In addition to regular Pan-American conferences held every five years (Montevideo 1933; Lima 1938), there was the 1936 Inter-American Conference for the Maintenance of Peace (Buenos Aires) and three annual meetings of the foreign ministers of American countries during the early years of World War II (1939-1942) (Whitaker 1954, 144-150; see also Salvatore 2016).

Pan-American institutions began to emerge during this period. While proposals for a League of American Nations and an Inter-American Court of Justice, presented at the Lima conference in 1938, were not approved (due to opposition from both the U.S. and Argentina), other initiatives succeeded. These included the establishment of the Inter-American Financial and Economic Institute in 1938 and the Provisional Inter-American Commission in 1941, created during the Foreign Ministers' Meeting in Havana. Despite attempts to spread Pan-American ideals — especially the free-market economy and democratic governance— their success was uneven (Shifter 2002; Scarfi 2017).

Reactions from Latin American countries to Roosevelt's hemispheric initiatives were mixed. Some, like Mexico, feared these moves were rhetorical devices meant to impose U.S. dominance. Others, such as Argentina, preferred to maintain foreign policy independence during a period of relative freedom. These debates played out during Pan-American conferences, starting in 1933. It was evident that the matters discussed during intergovernmental meetings among the States+ààà of the American hemisphere had profound implications for domestic political affairs. Accordingly, the stances adopted by the respective countries were, to a certain extent, influenced not only by international diplomatic considerations but also by internal political dynamics.

During the 1930s, the United States aimed to shield the Western Hemisphere from European influence. This goal was reflected in Secretary of State Cordell Hull's rejection of a proposal to invite non-American nations or institutions (such as Spain, Portugal, and the League of Nations) to the next Pan-American Conference. In this regard, the forms of cultural rapprochement and international policy initiatives undertaken by European countries toward Latin American nations must be taken into consideration (De Lima Grecco and Pereira Gonçalves, 2022; Fotia, 2019). Conversely, a 'universalistic' definition of Pan-Americanism began to take shape. As Argentine Foreign Minister José María Cantilo stated at the 1938 Lima Conference:

We feel in close solidarity with Europe because of the immigration we received from it [...] for the European capital that financed our agriculture, railroads, and industries. [...] The universalist, ecumenical spirit is the tradition of the homeland of the one who, one day in Washington, presented as the motto of Argentina's international politics: 'America for humanity'.<sup>6</sup>

He referred to Roque Sáenz Peña's address at the first Pan-American Conference in 1889 (one in which the so-called "American zollverein" was

---

<sup>6</sup> Discurso de José María Cantilo en la Sesión Plenaria de la VIII Conferencia Panamericana. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Argentina), VIII Conferencia Panamericana, Anexo II, 54-55. On this see also Rapoport (1988, 29-40).

proposed). In 1938, Argentina viewed itself as a significant global actor with a universalist outlook (Scarfi 2017, 160-168).

World War II ultimately catalysed a shared vision of the Americas. Although the 1936 Buenos Aires resolutions may have appeared ineffectual at the time, they laid the groundwork for the 1939 Declaration of Continental Solidarity. Gradually, it became clear that excluding European influence from the Western Hemisphere also meant preventing the spread of ‘subversive ideologies’ counter to inter-American ideals (Halperin Donghi 2003, 167-173).

These ‘subversive ideologies’ largely referred to nationalist and corporatist worldviews inspired by anti-liberal European critiques (Bayly 2018, 90-93). What began in the cultural realm soon transitioned into political activism. As Patricia Funes observed, “Toward the end of the 1920s, and especially after the impact of 1930, [that moral-magisterial space] appeared insufficient, and many [nationalist] intellectuals turned to the political arena, more traditionally understood” (Funes 2006, 35). Merely diagnosing the nation's decline was no longer enough; active political intervention was deemed necessary. Liberal ideology and institutions — especially representative democracy and capitalist trade— were seen as having eroded the national community's unity. These two liberal pillars were precisely what Pan-Americanism represented (Cándida Smith 2017, 94-136). Nationalist movements viewed it as a threat, a “Trojan horse” that introduced foreign values into Latin America. This perception fuelled the rhetoric of the “internal enemy”, then prevalent in the region (Zanatta 2008).

In this complex interplay of political, economic, and security concerns, organizing the Pan-American Games became a highly ambitious undertaking. Sport symbolized the promise of a continent striving to overcome years of setbacks, misalignments, and misunderstandings. As Barbara Keys noted, sport “was part of broader currents of Americanization [...] reaffirming deeply rooted convictions that the United States was a model for the rest of the world and a force for peace in international affairs” (Keys 2006, 89).



### III. Organizing the First Pan-American Games

The new direction in U.S.–Latin American relations also paved the way for significant support in the realm of sport. In this context, a proposal by Alexander J. Hogarty—an American consultant who collaborated with several Latin American National Olympic Committees between the two World Wars—sought to organize the Pan-American Games in Havana in 1940. As César R. Torres has pointed out, proposals were made in April 1938, but the cancellation of the 1940 Olympic Games in Finland gave greater momentum to the idea of organizing hemispheric games (Torres 2011).

At the same time, the Argentine Olympic Committee attempted to involve the U.S. Olympic Committee, particularly through its representative Avery Brundage, by submitting Buenos Aires's candidacy for the first Pan-American Games. In 1939—before the official cancellation of the Helsinki Olympics—Juan Carlos Palacios, president of the Argentine Olympic Committee, wrote that these “alternative games” would be well received by all peoples of the Americas. They would serve “an original purpose” and, while stimulating public interest in sports, contribute “to a greater and better knowledge and understanding among the peoples”, fostering a shared ambition for the broad progress of sport<sup>7</sup>.

Palacios also wrote to Henri Baillet-Latour, president of the International Olympic Committee (IOC), underscoring the connection between the proposed Pan-American Games and the failure to hold the Finnish Olympics: “The Argentine Confederation of Sports–Argentine Olympic Committee [...] decided to organize a Pan-American Games for the month of November 1940, in which all Hemispheric Nations would participate and whose realization would be subordinated to the suspension of the XII Olympic Games” in Finland<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Juan Carlos Palacios to Avery Brundage, 27 September 1939, Avery Brundage Collection (hereafter ABC), Box 202, Folder “I Pan American Games and Congress, 1940-46”, University of Illinois Archive (hereafter UIA).

<sup>8</sup> Juan Carlos Palacios to Henri Baillet-Latour, 5 December 1939, Correspondence of the Noc of Argentina, 1923-1966, Folder “Correspondence 1923-1949”, IOC Historical Archives (hereafter IOC HA), Lausanne.

Palacios's words may be read in light of a broader political discourse, such as that of Foreign Minister Cantilo at the opening of the 1938 Lima Conference. Palacios shifted the idea of "America for Humanity" into the realm of international sporting relations by promoting the hemispheric games as a response to the suspended Olympics. Both declarations shared a common worldview: to demonstrate the values of the American hemisphere to the rest of the world.

Thanks to Avery Brundage, Palacios's proposal reached the level of U.S. diplomacy. Brundage wrote to Secretary of State Cordell Hull, who expressed tepid governmental support for organizing the Pan-American Games. Hull responded:

I need hardly assure you that the Department is interested in any initiative seeking to underscore the friendly relations already existing between this country and the other American republics, and I am pleased to note your interest in the improvement of inter-American relations in the field of athletics. I have from time to time received suggestions that inter-American athletic contests be held and believe that there is a definite place for friendly athletic competition in our relations with the other countries of this hemisphere. The organization of such events must, of course, be left to private initiative, as the role of the Department in this field is one of coordination and cooperation; that is, it serves as a central bureau working in harmony with and acting as a clearing-house for private organizations which strive to improve cultural relations.<sup>9</sup>

This response reveals a certain ambiguity: while the U.S. government offered coordinated support, it refused to assume responsibility for organizing the Pan-American Games, which would remain a private initiative.

Despite this ambiguity—and fuelled by the cancellation of the 1940 Olympics—the organization of the hemispheric games moved forward, supported by the idea that, from a political perspective, "through inter-

---

<sup>9</sup> Cordell Hull to Avery Brundage, 2 October 1939, quoted in Supplementary report of Avery Brundage on the First Pan American Sport Congress, ABC, Box 202, Folder "I Pan American Games and Congress, 1940-46", UIA.

American sport competition there must inevitably arise a new friendliness, a better understanding, and a greater desire to travel among nations of the Western Hemisphere”<sup>10</sup>. These sentiments were echoed by Juan Carlos Palacios at the opening of the First Pan-American Sports Congress in 1940: “The regular contact of the peoples of the continent will end up making their inhabitants true brothers. The democratic characteristic of sport, will allow people from a different social class to live together, with the consequent advantage of being able to really remove all differences between one another”<sup>11</sup>.

Beyond these ceremonial expressions, two key political ideas emerged. First, there was a recognition of two distinct Americas, defined by cultural and political differences: a northern, liberal, Protestant hemisphere and a southern, Catholic, Latin one. Second, there was an urgent call to unify these two parts through a shared universe of values. The First Pan-American Games were seen as a symbolic vehicle to promote this vision, as they “symbolize the crystallization of a wish, long hoped for by the most illustrious men of our hemisphere: the unity of a powerful and vigorous America”<sup>12</sup>. In this light, the Pan-American Games sought to bring together what seemed divided — an idea echoed in the official poster for the event, created by Argentine artist Failer Tótaró<sup>13</sup>.

Others further emphasized this spirit of continental unity. The Games were hailed as “a lesson of behaviour and good will taught by the youngest continent on earth [...] union, peace, and friendly understanding are still the bonds that link these new nations”<sup>14</sup>. They were also described as “a very

---

<sup>10</sup> Sport... creator of Good Will, ABC, Box 202, Folder “I Pan American Games and Congress, 1940-46”, UIA.

<sup>11</sup> Memoria y balance General – Balance (1 de octubre 1939 – 20 de septiembre 1940), in “Publications, annual reports and Bulletins of the NOC Argentina, 1935-1966”, IOC HA.

<sup>12</sup> J.C. Palacios, “A Greetings to the Sportsman”, in Boletín de los Deportes. Publicación Oficial del Comité Organizador, (1) 1941, p. 1.

<sup>13</sup> Boletín de los Deportes. Publicación Oficial del Comité Organizador, (1) 1941, p. 8.

<sup>14</sup> Boletín de los Deportes. Publicación Oficial del Comité Organizador, (3) 1941, p. 6. These are Eduardo Souto’s words. Souto was Assistant Secretary to the Executive Committee of the First Pan-American Games and delegate of the Argentine Federation of Chess.

tangible aspect of continental solidarity”, offering American youth the opportunity to build mutual acquaintance, thereby reinforcing the “Good Neighbor” spirit<sup>15</sup>.

The notion that the Western Hemisphere differed fundamentally from the Old World was rooted also in the legacy of the Monroe Doctrine. At the same time, it emphasized the unity of the Americas —no longer divided in two— as Judge Jeremias T. Mahoney, a key figure in the U.S. Olympic movement, argued during a banquet honouring Francisco A. Borgonovo, a delegate to the Organizing Committee<sup>16</sup>.

Alongside its political and cultural dimensions, Pan-Americanism also had an economic aspect. Benjamin F. Nazar Anchorena —an industrialist and member of the Arbitral Tribunal of the Argentine Sports Confederation–Argentine Olympic Committee— argued that “friendly understanding in the field of sports [would be] an excellent medium for better understanding in terms of commercial economy, that is, the prosperity of America”<sup>17</sup>. This connection, discussed in Pan-American conferences, also surfaced on the sporting field: the Pan-American ideal had an economic *côté* as well.

There was thus an attempt —led particularly by Avery Brundage— to legitimize the hemispheric games within the framework of the Good Neighbor Policy and Roosevelt’s transformations in inter-American relations during the 1930s. It was a complex and often ambiguous process, complicated further by the contradictions and limitations of Pan-Americanism during the critical years of 1941–1942. These tensions ultimately contributed to the failure of the first Pan-American Games.

---

<sup>15</sup> Boletín de los Deportes. Publicación Oficial del Comité Organizador (4) 1941, p.6. These are Miguel Dasso’s words. Miguel Dasso was president of the National Sports Committee of Lima, Perú.

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 7. On Mahoney’s political figure, see Lucas 2008.

<sup>17</sup> *Ivi*, p. 5.

#### IV. The First Problems with the IOC

In the Olympic sphere, Henri Baillet-Latour immediately sought to clarify the distinction between the IOC and the organizers of the Pan-American Games. These games could not claim the status of “Olympic Games”. Writing to Ricardo C. Aldao and Horacio Bustos de Morón —both IOC members— Baillet-Latour expressed strong objections to what he called “the usurpation of the title ‘Olympic’”, noting that the games had initially been labelled the “First Pan-American Olympic Games”<sup>18</sup>. Yet shortly afterward, in a letter addressed to all IOC members, Baillet-Latour adopted a more conciliatory tone, stating that although the Pan-American Games “are not Olympic, [they] will serve the Olympic idea and will bring greater participation from overseas countries in future Games. We cannot but rejoice”<sup>19</sup>. This more favourable position was also publicly reaffirmed in the second issue of the *Boletín de los Deportes*<sup>20</sup>.

Nonetheless, the IOC’s ambiguous stance reappeared repeatedly. For example, when representatives from American countries met at a gathering convened by the Argentine Confederation of Sports–Argentine Olympic Committee, they agreed to create the Pan-American Sportive Committee to oversee the organization of Pan-American Sportive Games every four years, starting in 1942<sup>21</sup>. Avery Brundage was named president of the committee and soon became one of the Games’ strongest advocates, alongside the Argentine Olympic Committee.

Although war soon engulfed Europe, the IOC —under Baillet-Latour’s leadership— expressed appreciation for the Pan-American initiative. Given

---

<sup>18</sup> Henri Baillet-Latour to Ricardo C. Aldao, 19 december 1940, in “1<sup>ers</sup> Jeux Panaméricains à Buenos Aires en 1942 (non célébrés) en 1951: Correspondence, bulletins officiels, compte-rendu et bulletins d’information”, Folder: Correspondance, 1940-1942, IOC HA.

<sup>19</sup> Henri Baillet-Latour to Members of IOC, 1 January 1941, IOC President – Henri Baillet-Latour, Box “Circulares Escrites par HBL, 1926-1941”, IOC HA.

<sup>20</sup> *Boletín de los Deportes*. Publicación Oficial del Comité Organizador (2) 1941, p. 4.

<sup>21</sup> First Pan American Congress – Summary of Resolutions, ABC, Box 202, Folder “I Pan American Games and Congress, 1940-46”, UIA; Avery Brundage to Henri Baillet-Latour, Box “Correspondance de HBL (President) 1939-1945, Folder “Correspondance 1940-1941”, IOC HA.

the war conditions, the IOC president instructed the American countries to communicate directly with Brundage, rather than through the IOC's Swiss headquarters<sup>22</sup>.

Brundage also assured Baillet-Latour that the Pan-American Games could improve the IOC's public image in the United States. As he explained: "Here in the United States too, from time to time, radical, disgruntled, and ignorant journalists and malcontents voiced vicious criticism of the Games and the IOC. We will probably have our hands full after the war in bringing the Olympic machine back into smooth working order. However, I feel that the people of the world, disillusioned with politics, will turn with relief to the high ideals of the Olympic Movement. I trust that this day will soon arrive"<sup>23</sup>.

Thus, until early 1941, the organizers of the First Pan-American Games—especially the Argentine Olympic Committee—sought to legitimize their efforts within the broader Olympic community.

## V. The Collapse of the First Pan-American Games

From the outset, the organization of the First Pan-American Games was marked by a series of critical challenges, particularly within the sporting and Olympic spheres. A widespread perception prevailed that the presence of the International Olympic Committee (IOC) in the Western Hemisphere was limited, and that National Olympic Committees in the Americas enjoyed excessive autonomy from the IOC—an issue considered detrimental to the long-term future of the Olympic movement (Torres 2008)<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Henri Baillet-Latour, 1 January 1941, IOC President – Henri Baillet-Latour, Box "Correspondance from Henri Baillet-Latour (President) to the Ioc Secretary General, Mr. Albert Berdez (1938-1941)", Folder "Baillet/Secr. Gén. 1940-1941", IOC HA.

<sup>23</sup> Avery Brundage to Henri Baillet-Latour, 17 December 1940, IOC President – Henri Baillet-Latour, Box "Correspondance de HBL (President) 1939-1945, Folder "Correspondance 1940-1941", IOC HA.

<sup>24</sup> Pedro Jaime de Matheu to Henri Baillet-Latour, 1 January 1940, IOC President – Henri Baillet-Latour, Box "Correspondance de HBL (President) 1939-1945" Folder "Correspondance 1940-1941", IOC HA.

As early as 1941, Avery Brundage emphasized the need to identify members in Central America capable of acting beyond personal interests, while also noting the greater complexity of the South American context, due to political instability. He remarked that although Latin American countries were formally defined as republics, the actual forms of government — despite persistent references to democracy — were often closer to dictatorships or semi-dictatorships. In most cases, little could be accomplished without governmental support, and amateur sport was no exception. In Argentina, Brundage observed, sport organizations appeared relatively independent from political power, whereas in other countries, such as Brazil, sport was entirely politicized, to the point that two different groups claimed IOC representation<sup>25</sup>.

This assessment was reinforced by IOC delegates Joaquín Serratos Cibils (Uruguay) and Julio Gerlein Comelin (Colombia), who confirmed the prevalence of similar tendencies throughout the region. According to them, “there are strong tendencies in that direction in a number of Latin American countries. [...] As a matter of fact, in many of these countries little will be done for many years to come unless the government does it. This is a subject which will merit most serious consideration by our Committee”: in that sense, there was the hope that “there will be no outside interference with our plans”, referring above all to the repercussions that the events of World War II could have for countries with such large numbers of European immigrants<sup>26</sup>.

Beyond the issue of the politicization of Olympism, another sports-related conflict emerged that jeopardized the organization of the First Pan-American Games: nationalist rivalries. In October 1941, Brundage noted that Colombia had decided to postpone the Central American Games — originally scheduled for early 1942 — to the end of the same year. This new timeline clashed with the Pan-American Games. As Brundage pointed out, it was not the first time national interests disrupted regional sporting events

---

<sup>25</sup> Report written by A. Brundage and sent to Henri Baillet-Latour, 1941, IOC President – Henri Baillet-Latour, Box “Correspondance de HBL (President) 1939-1945, Folder “Correspondance 1940-1941”, IOC HA.

<sup>26</sup> Avery Brundage to Henri Baillet-Latour, 5 September 1941, Avery Brundage, Box “Correspondance 1937-1951, Folder “Correspondance 1937-1949”, IOC HA.

(see Sotomayor 2016, 94–101). “Whether this conflict in dates was deliberate or accidental, I do not know. Colombia was not represented at the Pan-American Sport Congress which I attended in Buenos Aires and there may be some hidden reason for its action”<sup>27</sup>. This conflict worried not only the IOC and its President: this scheduling conflict not only concerned the IOC but raised fears that the Pan-American Games would become a solely Latin American event, excluding North and Central American nations — a risk that became reality just one month later. IOC Acting President Sigfrid Edström declared unequivocally that the outbreak of war involving the United States rendered the organization of the Latin American Sports Games unrealistic<sup>28</sup>.

In this sense, it is not only the difficulties of Pan-Americanism (mentioned above) that hinder the realization of the Games, but above all other issues related to international politics, such as the entry into the war of certain countries in the American hemisphere. Political considerations further influenced the cancellation of the Games. The entry of the United States into World War II following the attack on Pearl Harbor marked a turning point in the history of the Pan-American Games. Brundage sought to avert cancellation by appealing to Nelson A. Rockefeller, then Coordinator of the Office of the Coordinator of Inter-American Affairs (CIAA 1940–1945), an agency tasked with advancing U.S. cultural diplomacy across Latin America. The CIAA aimed to promote hemispheric unity and resistance to Axis influence through various soft power initiatives (Sadlier 2012).

Brundage urged Rockefeller to recognize that Latin American audiences, far from viewing the cancellation as a demonstration of wartime resolve, might interpret it as a sign of American vulnerability. In his view, a symbolic gesture —such as the deployment of a military aircraft to deliver a small U.S. sports delegation to Buenos Aires— would instead project strength and reinforce regional solidarity. He pointed out that Germany had

---

<sup>27</sup> Avery Brundage to Henri Baillet-Latour, 10 November 1941, IOC President – Henri Baillet-Latour, Box “Correspondance de HBL (President) 1939-1945”, IOC HA.

<sup>28</sup> Ciculaire, 24 January 1942, IOC President – Sigfrid Edström, Box “Biographie, Arrticles de Presse, Lettres circulaires et discours de S. Edström, 1940-1964”, Folder “Circulaires 1940-1962 “, IOC HA.



continued to promote sports activities in wartime Europe, involving both neutral and belligerent athletes<sup>29</sup>. Brundage framed participation in the Pan-American Games as a strategic diplomatic tool to strengthen inter-American alliances and counter fascist influence. He also warned that Argentina, which had often adopted a nationalistic and ambivalent stance toward the United States, might interpret American absence as a deliberate slight, exacerbating already delicate political tensions: "The Argentineans being a proud, suspicious, and nationalistic people" Brundage remarked: they "will certainly take it as a deliberate slight if we are not there, a reprisal for the Rio Conference and a delicate situation will be further strained"<sup>30</sup>.

Rockefeller's response, though prompt, was unequivocal. While he expressed general support for inter-American sports initiatives, he stated that current intelligence assessments suggested such programs would be counterproductive under wartime conditions. Moreover, official authorities had advised against participation, making U.S. involvement unfeasible: "at the present time, reports from experienced observers in the American Republics have convinced us that the harmful effects of attempting to carry out an active inter-American sports program, no matter how limited its scope, would over-balance those resulting from withdrawal in this field. Further, official authority by whose opinion we must necessarily to a large extent be guided has pronounced unequivocally against participation at this time"<sup>31</sup>.

Meanwhile, Argentine organizer Enrique Palacios attempted to sustain momentum by writing to President Franklin D. Roosevelt and Under Secretary of State Sumner Welles, appealing to ideals of hemispheric solidarity and highlighting the contradiction of a Pan-American event held without its "elder sister" nation<sup>32</sup>. Yet neither Brundage's diplomatic efforts

---

<sup>29</sup> Avery Brundage to Nelson A. Rockefeller, 14 April 1942, ABC, Box 202, Folder "I Pan American Games and Congress, 1940-46", UIA.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Nelson A. Rockefeller to Avery Brundage, 18 April 1942, ABC, Box 202, Folder "I Pan American Games and Congress, 1940-46", UIA.

<sup>32</sup> Juan Carlos Palacios to Franklin Delano Roosevelt, 7 April 1942, ABC, Box 202, Folder "I Pan American Games and Congress, 1940-46", UIA; Juan Carlos Palacios to Sumner Welles, 6 April 1942, ABC, Box 202, Folder "I Pan American Games and Congress, 1940-46", UIA.

nor Palacios's advocacy succeeded in reversing the U.S. decision. By the end of April 1942, the United States formally announced its withdrawal, effectively postponing the First Pan-American Games until after the conclusion of the war. Although the United States maintained its cultural diplomacy efforts toward Latin America in various fields (such as film production and radio broadcasting), these did not extend to the sports sector (Cramer and Prutsch 2012).

The failure of the Games was the result of two intertwined failures of legitimation. From the standpoint of international sports governance, the effort to establish a pan-American event faced resistance due to the politicization of sport, persistent distrust among national Olympic committees, and a moment of institutional fragility within the IOC itself. Concurrently, the global realignment caused by the United States' entry into World War II shifted the priorities of U.S. foreign and inter-American policy, even if other initiatives aimed at promoting Pan-American cultural integration continued to be pursued. In the end, neither the efforts of Brundage nor those of the organizing committee were sufficient to overcome these obstacles, and the vision of hemispheric unity through sport had to be deferred. Consequently, it was the other two critical factors that played a decisive role in the decline of the 1942 Pan-American Games.

## **VI. Conclusions**

The failure of the First Pan-American Games cannot be attributed solely to the entry of the United States into the Second World War. In fact, the U.S. government continued to promote a variety of cultural initiatives aimed at preserving continental unity and countering the influence of Axis powers. The cancellation of the Games was instead the result of three structural issues that extended far beyond the wartime emergency.

The first critical issue concerned the very concept of Pan-Americanism. As César Torres has argued, the collapse of the First Pan-American Games revealed the inherent limitations of Pan-Americanism itself (Torres 2011). These limitations, upon closer examination, were rooted in both its conceptual complexity and its ideological ambiguity. As demonstrated in this study, diverse interpretations of Pan-Americanism emerged across

North, Central, and South America. On one hand, a hemispheric vision prevailed, while on the other, a universalist interpretation took hold. Though both versions converged around the shared opposition to Axis powers during the war, they nonetheless differed significantly in cultural terms.

Using the Argentine case as an example, and adopting the lens of cultural history, Cándida Smith (2017) has shown how relevant distinct political and cultural orientations converged in the early 1940s in support of Pan-Americanism as an anti-Axis platform. In this context, the simplistic, often imperialistic interpretation of Pan-Americanism gave way to a more multifaceted political culture — one that carried with it models of political and economic organization, social representations, and, importantly, new international alliances. These diverse visions gained traction thanks to the multilateral framework promoted by the Good Neighbor Policy.

However, focusing on the outbreak of the war and the contradictions of Pan-Americanism does not fully explain why other U.S. cultural diplomacy initiatives were strengthened, while that of the Pan-American Games was set aside. This evolving understanding of the beginning of the World War II in the Americas and of Pan-Americanism introduces the second structural issue. To conceive Pan-Americanism as a universe of shared values was to define a principle of unity for the Western Hemisphere. It involved, in effect, the construction of a continental identity — one that differed from the traditional tripartite division of the Americas into North, Central (including the Caribbean), and South. In alignment with this geographical framework, the IOC had already proposed the creation of regional competitions in the Americas during the 1920s. It had sponsored the Latin American Games in Rio de Janeiro in 1922 (involving Argentina, Chile, Uruguay, and Brazil), as well as the Central American and Caribbean Games from 1926 onward<sup>33</sup>. Within this context, the Pan-American Games emerged not as a singular initiative but as one among several competing regional sport models. They must therefore be interpreted as part of a broader ecosystem of regional blocs that reflected the growing influence of

---

<sup>33</sup> The Central American and Caribbean Games began in 1926 in Mexico City and they are still organized. See URL <http://www.odecabe.org/inicio.aspx> [accessed 25 March, 2020].

nationalism across much of Latin America — nationalisms that, by this time, had begun to receive institutional and political support.

The third and final structural issue pertains to the status of the Olympic and sporting movements in Latin America during the period in question. The planning of the Pan-American Games played an indirect but meaningful role in both the creation and recognition of several national Olympic committees. Countries such as Argentina (1923), Mexico (1923), Chile (1934), and Venezuela (1935) saw their Olympic committees recognized by the IOC in the same year they were established. In other instances, however, significant delays occurred between the formation of a national committee and its formal recognition by the IOC. The Brazilian Olympic Committee, for example, was founded in 1904 but not officially recognized until 1935; the Peruvian committee was created in 1923 but only acknowledged in 1936; and Colombia's committee waited more than a decade before being recognized (1936/1948). This gradual and uneven process of institutional development unfolded in tandem with two additional dynamics: first, the persistent difficulties in professionalizing sport in a political environment marked by strong nationalist sentiment; second, the sudden death of IOC President Henri de Baillet-Latour in January 1942, which added further uncertainty to the international Olympic movement<sup>34</sup>.

While the outbreak of war and the shifting international context constituted immediate causes for the postponement of the First Pan-American Games, they were not the only—or even the principal—reasons. The deeper, structural causes lay in the limitations of Roosevelt's Pan-Americanism under the Good Neighbor policy, the internal contradictions of the Pan-American ideal itself, the rise of nationalist political cultures across Latin America, and the institutional fragilities of the Olympic movement in the region.

---

<sup>34</sup> A similar process in Latin America has occurred with regards to football. See: Brizzi and Sbeti (2018, 35-57); Armus and Rinke (2014).

## References

- Armus, Diego and Rinke, Stefan (Eds.). 2014. *Del football al fútbol/futebol: historias argentinas y uruguayas en el siglo XX*. Madrid- Berlin: Iberoamericana-Vervuert.
- Bayly, Christopher. 2018. *Remaking the Modern Word. Global Connections and Comparisons*. Hoboken: Wiley Blackwell.
- Brizzi, Riccardo and Sbeti, Nicola. 2018. *Storia della Coppa del Mondo di Calcio (1930-2018). Politica, sport, globalizzazione*. Milano: Le Monnier.
- Cándida Smith, Richard. 2017. *Improvised Continent. Pan-Americanism and Cultural Exchange*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Cramer, Gisela and Prutsch, Ursula (Eds.). 2012. *¡Américas unidas! Nelson A: Rockefeller's Office of Inter-American Affairs (1940-1946)*. Madrid-Frankfurt, Iberoamericana-Vervuert.
- DeConde, Alexander. 1970. *Herbert Hoover's Latin-American policy*. New York: Octagon Books.
- De Lima Grecco, Gabriela and Pereira Gonçalves, Leandro (Eds.). 2022. *Fascismos Iberoamericanos*. Madrid. Alianza Editorial.
- Drinot, Paulo and Knight, Alan (Eds.). 2014. *The Great Depression in Latin America*. Durham-London: Duke University Press.
- Fotia, Laura. 2019. *Diplomazia culturale e propaganda attraverso l'Atlantico. Argentina e Italia (1923-1940)*. Milano. Le Monnier.
- Friedman, Max Paul. 2003. *Nazis and Good Neighbors: The United States' Campaign Against the Germans of Latin America in World War II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Funes, Patricia. 2006. *Salvar la nación. Intelectuales, cultura y política en los años Veinte latinoamericanos*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Gantenbein, James W. (Ed.). 1959. *The evolution of our Latin American policy: a documentary record*. New York: Octagon.
- Grandin, Greg. 2012. "The Liberal Traditions in the Americas: Rights, Sovereignty, and the Origins of Liberal Multilateralism". *The American Historical Review* 117 (1): 68-91.
- Halperin Donghi, Tulio. 2003. *Argentina en la tormenta del mundo. Ideas e ideologías entre 1930-1945*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Kidd, Bruce and Torres, César R. (Eds.). 2016. *Historicizing the Pan-*

- American Games*. London: Routledge.
- León Wöpke, Consuelo. 2008. “¿Transición Hooveriana en la Política Hemisférica de los Estados Unidos? El Caso del Cono Sur y de los Países Andinos”. *Estudios Norteamericanos* 1 (17): 119-135.
- Lucas, John. 2008. “Judge Jeremiah T. May, the Amateur Athletic Union, and the Olympic Games”. *Journal of Sport History* 35 (3): 503-508.
- Keys, Barbara. 2006. *Globalizing Sport: National Rivalry and International Community in the 1930s*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mariano, Marco. 2013. *L'America nell'“Occidente”. Storia della dottrina Monroe (1823-1963)*. Roma: Carocci.
- McPherson, Alan. 2014. *The Invaded. How Latin Americans and Their Allies Fought and Ended U.S. Occupations*. New York: Oxford University Press.
- Ninkovich, Frank. 1999. *The Wilsonian Century. U.S. Foreign Policy Since 1900*. Chicago-London: University of Chicago Press.
- Patel, Kiran Klaus. 2016. *The New Deal. A Global History*. Princeton: Princeton University Press.
- Pike, Frederik. 1992. *The United States and the Latin America: Myths and Stereotypes of Civilization and Nature*. Austin: University of Texas Press.
- Rapoport, Mario. 1988. *¿Aliandos o Neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial*. Buenos Aires: Eudeba.
- Rein, Ranaan. 2015. “Turning the Country into an “Immense and Clamorous Stadium”: Perón, the New Argentina, and the 1951 Pan-American Games”. *The International Journal of the History of Sports* 33 (1-2): 29-43.
- Rinke, Stefan. 2015. *América Latina y Estados Unidos: Una historia entre espacios desde la época colonial hasta hoy*. Madrid-Mexico City: Marcial Pons-Colegio de México.
- Roosevelt, Franklin Delano. 1937. *Public Papers of the President of the United States. 1933 Vol. 2: The Year of the Crisis*. New York: Random House.
- Roosevelt, Franklin Delano. 1942. *Roosevelt's foreign policy. 1933-1941: Franklin D. Roosevelt 's unedited speeches and messages*. New York: Wilfred Funk.
- Rosanvallon, Pierre. 2005. *Il politico*. Soveria Mannelli: Rubettino.
- Rosen, Fred (d.). 2008. *Empire and Dissent. The United States and Latin*

- America*. Durham and London: Duke University Press.
- Sadlier, Darlene. 2012. *Americans All. Good Neighbor Cultural diplomacy in World War II*. Austin: University of Texas Press.
- Salvatore, Ricardo. 2016. "Hemisphere, Region, and Nation: Spatial Conceptions in US Hispanic American History". In *Cooperation and Hegemony in US-Latin American Relations. Revisiting the Western Hemisphere Idea*, edited by Scarfi, Juan Pablo R. and Tillman, Andrew. New York: Palgrave Macmillan: 139-169.
- Scarfi, Juan Pablo. 2017. *The Hidden History of International Law in the Americas. Empire and Legal Networks*. Oxford: Oxford University Press.
- Shifter, Michael. 2002. "The United States, the organization of American States, and the Origins of Inter-American system". In *The Globalization of U.S.-Latin American Relations. Democracy, Intervention, and Human Rights*, edited by Bouvier, Virginia M., pp. 85-104. Westport-London: Praeger.
- Smith, Joseph. 2005. *The United States and Latin America. A history of American diplomacy, 1776-2000*. London-New York: Routledge.
- Smith, Peter. 2012. *Talons of the Eagle: Latin America, The United States and the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Sotomayor, Antonio. 2016. *The Sovereign Colony. Olympic Sport, National Identity and International Politics in Puerto Rico*. Lincoln and London: University of Nebraska Press.
- Torres, César. 2008. "«Spreading the Olympic Idea» to Latin America: The IOC-YMCA Partnership and the 1922 Latin American Games". *Journal of Olympic History* 16 (1): 16-24.
- Torres, César. 2011. "The Limit Of Pan-Americanism: The Case Of Failed 1942 Pan-American Games". *The International Journal of the History of Sport* 17 (28): 2547-2574.
- Walker, William. 2006. "Crucible for Peace: Herbert Hoover, Modernization and Economic Growth in Latin America". *Diplomatic History* 30 (1): 83-77.
- Whitaker, Arthur. 1954. *The Western Hemisphere idea: Its Rise and Decline*. Ithaca: Cornell University Press.
- Zanatta, Loris. 2008. "Liberales y católicos, populistas y militares. El imaginario organicista y la producción del 'enemigo interno' en la

historia de America Latina”. In *Los desafíos de la libertad. Transformación y crisis del liberalismo, Europa y América Latina (1890-1930)*, edited by García Sebastiani, María and Del Rey Reguillo, Fernando, pp. 316-341. Madrid: Biblioteca Nueva.

Zanatta, Loris. 2012. *La Internacional Justicialista: Auge y ocaso de los sueños imperiales de Perón*. Buenos Aires: Sudamericana.



# CATTERBERG ACTUALIZADO: CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA CULTURA POLÍTICA ARGENTINA A 40 AÑOS DE LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA

---

**Facundo Cruz\***

Observatorio Pulsar.UBA

✉ [cruzfacu@gmail.com](mailto:cruzfacu@gmail.com)

**Emilia Tamburri\*\*\***

Observatorio Pulsar.UBA

✉ [emitamburri@gmail.com](mailto:emitamburri@gmail.com)

**Javier Cachés\*\***

Observatorio Pulsar.UBA

✉ [cachesjavier@gmail.com](mailto:cachesjavier@gmail.com)

Recibido: 6 de marzo de 2025

Aceptado: 30 de agosto de 2025

DOI: 10.46553/colec.36.2.2026.p177-205

**Resumen:** ¿Cuál era el estado de la opinión pública en el marco de la recuperación democrática? ¿Cuáles eran los imaginarios predominantes en torno al sistema político y los actores de poder en el contexto de la transición a la democracia? ¿Qué expectativas sociales regían tras el derrumbe autoritario? En un contexto de profundos realineamientos políticos y sociales, Edgardo Catterberg (1989) ofrece una cartografía precisa sobre la cultura política de los argentinos en el marco de la apertura democrática. Ahora bien, ¿qué cambios y continuidades hay en la cultura política argentina a 40 años de la recuperación democrática? Los interrogantes antes planteados, ¿qué respuestas tienen en la actualidad? Para ello, retomamos la literatura especializada en el tema para detectar continuidades y rupturas con

---

\* Dr. en Ciencia Política (EPYG-UNSAM), magíster en Análisis, Derecho y Gestión Electoral (EPYG-UNSAM). Profesor de grado y posgrado (UBA-UTDT). Coordinador general del Observatorio Pulsar.UBA.

\*\* Magíster en Ciencia Política (UTDT) y en Estudios Políticos Aplicados (Instituto Universitario Ortega y Gasset). Director de proyectos en Opina Argentina. Investigador asociado en Observatorio Pulsar.UBA.

\*\*\* Becaria doctoral del CONICET, doctoranda en Sociología (EIDAES-UNSAM). Investigadora en Observatorio Pulsar.UBA.

el presente. Contrastamos los hallazgos de estos estudios con distintos informes de opinión pública: el Programa Creencias Sociales del Observatorio Pulsar UBA, Latinobarómetro y Barómetro de las Américas de LAPOP/Vanderbilt University.

**Palabras clave:** opinión pública; democracia; partidos políticos; élites; Argentina

## **CATTERBERG UPDATED: CHANGES AND CONTINUITIES IN ARGENTINE POLITICAL CULTURE 40 YEARS AFTER THE RESTORATION OF DEMOCRACY**

**Abstract:** What was the state of public opinion in the context of democratic recovery? What were the predominant imaginings around the political system and the power actors in the context of the transition to democracy? What social expectations governed after the authoritarian collapse? In a context of profound political and social realignments, Edgardo Catterberg (1989) offers a precise cartography of the political culture of Argentines in the context of democratic opening. Now, what changes and continuities are there in Argentine political culture 40 years after the democratic recovery? What answers do the questions raised above have today? To do so, we return to the specialized literature on the subject to detect continuities and ruptures with the present. We contrast the findings of these studies with different public opinion reports: the Social Beliefs Program of the Pulsar UBA Observatory, Latinobarómetro and the Barómetro de las Américas of LAPOP/Vanderbilt University.

**Keywords:** Public Opinion; Democracy; Political Parties; Elites; Argentina

### **I. Introducción**

¿Cuál era el estado de la opinión pública en el marco de la recuperación democrática? ¿Cuáles eran los imaginarios predominantes en torno al sistema político y los actores de poder en el contexto de la transición a la democracia? ¿Qué expectativas sociales regían tras el derrumbe autoritario?

En un contexto de profundos realineamientos políticos y sociales, Edgardo Catterberg (1989) ofreció una cartografía precisa sobre la cultura política de los argentinos en el marco de la apertura democrática. De la lectura minuciosa de las encuestas de opinión de la época se desprende un fuerte apoyo de la sociedad argentina a los valores estatistas e individualistas; una estructura de pensamiento con mayor anclaje en la tradición igualitaria/participativa de la democracia que en la liberal/libertaria; y una fuerte desconfianza hacia las elites dirigentes, con un breve intervalo de crédito social en favor de la política durante la primavera democrática.

Ahora bien, ¿qué cambios y continuidades hay en la cultura política argentina a 40 años de la recuperación democrática? Los interrogantes antes planteados, ¿qué respuestas tienen en la actualidad?

Sobre la base de estas preguntas, este artículo tiene como objetivo identificar en qué medida los hallazgos que Catterberg (1989) encontró como elementos constitutivos de la cultura política argentina de la transición democrática continúan presentes (o no) en la actualidad, en el marco del cumplimiento de los 40 años de estabilidad ininterrumpida del régimen político.

Tomando tres de los ejes presentados por Catterberg hace casi 40 años, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, abordamos lo que presenta la literatura especializada en lo que respecta a la cultura política, las instituciones y la transición a la democracia en la Argentina. En segundo orden, indagamos sobre las percepciones sociales pasadas y presentes en torno a la democracia en el país. En tercer lugar, abordamos la discusión entre lo público y lo privado, detectando cambios y continuidades sobre las relaciones entre el Estado, el mercado y los individuos. Luego, recabamos a partir de otros estudios presentados las valoraciones sobre distintos actores: partidos políticos, sindicatos, empresas y fuerzas armadas. En quinto lugar, arrojamamos algunas conclusiones tentativas sobre los resultados analizados para sintetizar los cambios y continuidades detectados.

## II. ¿Qué dice la literatura sobre cultura política, instituciones y transición a la democracia?

La relación entre cultura política y el régimen político es un tema que atraviesa al pensamiento político desde los clásicos hasta la actualidad. Como observa Pye (1991, 490), los teóricos clásicos, de Aristóteles a Platón, pasando por Montesquieu y Tocqueville, han destacado la importancia de entender la política en términos de costumbres, tradiciones, normas y hábitos. Para Aristóteles, la democracia dependía de las actitudes y valores de la clase media. Para Montesquieu, el valor social predominante de las monarquías era el honor; el de la democracia, la integridad; y el de las tiranías, el miedo.

De los clásicos, Tocqueville (2019) fue el pensador que con mayor asertividad explicó la relevancia del vínculo entre instituciones democráticas y actitudes sociales. Sorprendido por el dinamismo del nuevo orden político norteamericano de principios del siglo XIX, el francés advirtió que la clave de las instituciones democráticas de gobierno no eran tanto los pactos constitucionales como el nivel de arraigo que los valores democráticos tenían en la ciudadanía. Desde una perspectiva tocquevilliana, la democracia pasó a ser entendida más como un estado social -una serie de actitudes, valores y costumbres de la ciudadanía- que como una forma de gobierno.

A mediados del siglo XX, los trabajos de Lipset (1968) y Almond y Verba (1964) tuvieron una influencia sobresaliente en la literatura sobre el impacto de la cultura política en las instituciones políticas. El primero encontró que las actitudes antidemocráticas estaban más presentes cuanto menor era el nivel socio-educativo de la población. Los segundos, por su parte, analizaron datos de opinión pública de Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia, Alemania y México para explicar cómo la variación en la estabilidad democrática de las distintas naciones dependía en gran medida de las orientaciones y valores de los ciudadanos respecto al Estado y el sistema político.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Almond y Verba identifican una “cultura cívica” muy favorable a la estabilidad democrática en Estados Unidos y el Reino Unido, pero menos fértil en Alemania, Italia y México.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la rápida consolidación de nuevos sistemas democráticos reveló que los procesos de transición política implicaban no solo el establecimiento de nuevos regímenes políticos, sino también cambios significativos en los valores y las actitudes sociales (Catterberg 1990, 156). Así, en países como la República Federal de Alemania y España, el reemplazo de sistemas totalitarios por instituciones democráticas trajo aparejados cambios significativos en las preferencias y visiones de la ciudadanía (Verba 1965; López Pintor 1982).

En Argentina, uno de los trabajos más emblemáticos sobre el cruce entre cultura política y opinión pública emergió, precisamente, en el contexto de la transición democrática de 1983. A partir del análisis de diferentes encuestas de opinión para el período 1982-1988, Catterberg (1989) indagó sobre los cambios en las creencias democráticas durante la transición de régimen en Argentina.<sup>2</sup> Aquel estudio seminal sirve hoy de referencia para identificar, 40 años después, rupturas y continuidades en la cultura política de los argentinos.

En un contexto de recesión democrática regional y global como el actual (Waldner y Lust 2018; Norris 2017), la pregunta por las actitudes ciudadanas respecto al régimen democrático cobra especial interés no solo académico, sino también en términos de la práctica política. Ocurre que la literatura especializada ha encontrado un vínculo entre el apoyo ciudadano a la democracia y la calidad del régimen: cuando cae la demanda ciudadana de democracia, la calidad del sistema político se resiente; cuando crece en la opinión pública el apoyo a la democracia, la calidad del régimen tiende a subir en los años subsiguientes (Camacho et al 2023; Classen 2020).

Ahora bien, ¿cómo ha medido la literatura especializada la cultura política y sus variaciones a lo largo del tiempo? *La Cultura Cívica* de Almond y Verba (1964) fue un trabajo pionero en esta agenda de investigación en virtud de que desarrolló encuestas multipaís con datos

---

<sup>2</sup> Otro estudio de referencia sobre la cultura política y la opinión pública en la Argentina se puede encontrar en Mora y Araujo (2011). En ese trabajo, el autor desentraña el comportamiento pendular de la opinión pública argentina desde el regreso de la democracia hasta la primera década del siglo XXI, del individualismo al corporativismo y del estatismo al privatismo. En esa especie de bipolaridad —según la definición de Mora y Araujo— la sociedad argentina se destaca por un apoyo constante a la democracia.

comparables para estudiar las actitudes políticas en diferentes sociedades (Silver y Dowley 2000, 517).

Bajo esta influencia, la mayoría de los análisis sobre cultura política tendieron a asumir la existencia de una estructura de opinión nacional, compartida por toda la sociedad (Inglehart 1997; Schwartz 1999). Este enfoque enfatiza el consenso de valores y la existencia de un conjunto de creencias compartidas que atraviesan transversalmente a una sociedad. Los estudios que adscriben a esta mirada suelen emplear los resultados de encuestas de opinión pública a gran escala para examinar tanto la evolución temporal de un país como la variación transnacional en los patrones de creencias declarados (Blaydes y Grimmer 2000, 1).

Un segundo grupo de trabajos discutió con este consenso generalizado. Frente a los estudios que miden una única cultura política en un país determinado, Seligson (2002) argumenta que ese enfoque descarta innecesariamente las respuestas a nivel individual, ignorando las variaciones, la complejidad y los matices dentro de los países.

Alternativamente, surgió una línea de investigaciones que se concentraron en medir la cultura política partiendo de un enfoque intermedio entre el nivel nacional y el individual. Así, Silver y Dowley (2000) abordan la medición de la cultura política en sociedades multiétnicas, indagando cómo los valores políticos pueden variar al interior de una sociedad diversa y compleja tanto social como culturalmente.

Blaydes y Grimmer (2020), por su parte, procuran medir la variación en las actitudes y valores políticos de una sociedad reconociendo que las culturas políticas no son homogéneas, sino que están formadas por una diversidad de creencias y miradas políticas. Para ello, introducen la idea de subcultura política y desarrollan un modelo estadístico que codifica a cada país como un conjunto de subculturas que son compartidas entre naciones y regiones. Así, logran medir el nivel de consenso de distintos valores sociales tanto al interior de un país como entre los distintos países.

Tomando en cuenta estas discusiones, y dados los objetivos trazados en nuestro trabajo -contrastar en qué medida los hallazgos de Catterberg (1989) sobre los elementos constitutivos de la cultura política argentina continúan vigentes a 40 años de la transición democrática-, nos centramos en un enfoque nacional de cultura política, atendiendo a los promedios agregados

a lo largo del tiempo y dejando en un segundo plano la cuestión de la heterogeneidad interna.

En este sentido, ¿cuál era el estado de la opinión pública en el marco de la recuperación democrática? ¿Cuáles eran los imaginarios predominantes en torno al sistema político y los actores de poder en el contexto de la transición a la democracia? ¿Qué expectativas sociales regían tras el derrumbe autoritario? ¿Qué actitudes, percepciones y sentidos giran en torno a la democracia en la actualidad? ¿Qué actitudes, percepciones y sentidos giran en torno a la democracia en la actualidad? Como referencia para la comparación con el presente, a continuación sintetizamos los hallazgos de Catterberg (1989) a partir de tres grandes dimensiones constitutivas de la cultura política: 1) Actitudes individualistas y estatistas; 2) Ideales de democracia; 3) Confianza en los actores políticos<sup>3</sup>. En cada apartado, analizaremos distintos estudios de opinión pública para detectar continuidades y rupturas con los hallazgos encontrados a 40 años del retorno a la democracia.

### **III. Percepciones sociales y actitudes individualistas y estatistas**

Según reseña Catterberg (1989, 23), la sociedad argentina de la post-dictadura presentaba un carácter mixto: era, por un lado, fuertemente individualista y, por el otro, ostentaba claras señales de apoyo al Estado. Atendiendo al debate ideológico clásico, se trataba de un resultado paradójico, ya que en general ha tendido a existir una relación inversamente proporcional entre la adhesión a metas de orientación individualista y las preferencias pro-Estado. En Argentina, señala el autor a partir de distintas encuestas de opinión de la época, estas tendencias se manifestaban llamativamente de forma paralela.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> El libro contiene, además, un análisis sobre las bases actitudinales del comportamiento electoral en los comicios de 1983, 1985 y 1987, cuyo desarrollo excede al objeto de estudio de nuestro trabajo.

<sup>4</sup> Los datos que se presentan en este apartado surgen de Catterberg (1989), cap. II, Individualismo y Estatismo, pp. 23-36. El autor utiliza datos de encuestas del Instituto IPSA, Secretaría de Información Pública de la Presidencia de la Nación (SIP), y la consultora ESTUDIOS. En el caso de IPSA, las muestras fueron probabilísticas a nivel

En las vísperas de la recuperación democrática, los argentinos presentaban una decidida orientación al logro personal, definido como la obtención de bienestar personal a través de vehículos o caminos individuales. Por un lado, las encuestas —mayormente con alcance en grandes centros urbanos a nivel nacional— mostraban una tendencia clara a la búsqueda de metas materiales: en 1982, el 95% estaba de acuerdo con la proposición de que “es importante ser alguien en la vida” y el 91% respaldaba la afirmación de que “todo esfuerzo se justifica si ello permite alcanzar una mejor situación social y económica”.

A su vez, los argentinos manifestaban una fuerte disposición a alcanzar dichas metas personales a través del esfuerzo individual. Por ejemplo, ese mismo año el 90% adhería a la frase “el cumplimiento de metas difíciles me hace sentir muy satisfecho/a” y el 87% acordaba con la siguiente frase “me esfuerzo para alcanzar las metas que me he fijado por todos los medios posibles”.

Estas orientaciones iban acompañadas, además, por una marcada expectativa de movilidad social ascendente. Alrededor del 60% de los entrevistados en 1982 señalaba que su situación era mejor que la de sus padres cuando ellos eran chicos. Asimismo, en particular en el retorno a la democracia, las expectativas de mejora generacional aparecían con intensidad también respecto a los hijos: en mayo 1984 el 70% consideraba que sus hijos iban a tener una mejor situación económica y social que la propia. Si bien esta apreciación se fue frustrando con el correr de la década, llegando a un 49% de los argentinos con esta expectativa en junio 1988, Catterberg resalta la importancia que tenía esta mirada en la legitimidad del

---

de Buenos Aires y GBA en noviembre 1980 con 936 casos y julio 1981 con 628 casos; y a nivel de grandes centros urbanos (Buenos Aires, GBA, Córdoba, Rosario y Mendoza) en mayo 1982 con 1700 casos. Las muestras del SIP fueron probabilísticas en la selección de manzana y entrevistado, y por cuotas de edad y sexo, a nivel de grandes centros urbanos (Buenos Aires, GBA, Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán) en mayo 1984 con 1984 casos, abril 1985 con 1500 casos, agosto 1985 con 1500 casos, abril 1986 con 1800 casos y septiembre 1986 con 1800 casos. Finalmente, los datos de la consultora ESTUDIOS fueron probabilísticos en la selección de manzana y entrevistado, y por cuotas de edad y sexo, a nivel de grandes centros urbanos (Buenos Aires, GBA, Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán) en abril 1988 con 2000 casos y junio 1988 con 2000 casos.



orden social existente. En este sentido, a pesar de los años de estancamiento económico, subsistía una perspectiva de progreso individual a través del esfuerzo en el marco de esa estructura social.

Esta actitud individualista de progreso social se solapaba con valores favorables hacia la intervención directa del Estado en distintas esferas del ámbito público. Así, en 1986, el 83% de los encuestados apoyaba la noción de que “el Estado debe dar trabajo a toda persona que quiera trabajar”, el 75% adhería a la idea de que “para solucionar el problema de la vivienda el gobierno debería congelar los alquileres” y el 58% acordaba con la frase “el Estado debe proporcionar los servicios públicos con tarifas moderadas sin preocuparse por posibles pérdidas”.

A partir de estos datos, Catterberg (1989, 32) destacaba que la orientación estatista de los argentinos, antes que expresar un apego predominantemente ideológico, constituía sobre todo un posicionamiento pragmático: la defensa de la actuación estatal era percibida como un mecanismo para la satisfacción de necesidades individuales, y, eventualmente, como un soporte para el ascenso social, una expectativa anclada en experiencias pasadas familiares y sociales.

De los datos relevados por la primera y segunda oleada de la encuesta de Creencias Sociales del Observatorio Pulsar UBA<sup>5</sup> surgen algunas rupturas respecto de estas valoraciones. Para avanzar en esta línea, se utilizan preguntas que, si bien no son estrictamente comparables con aquellas recuperadas por Catterberg, permiten aproximarse al posicionamiento de los argentinos respecto al esfuerzo individual para el progreso social, el rol del Estado en la actualidad, y la relación entre esta institución, en tanto instrumento de progreso social, y las personas. Se abordan interrogantes del cuestionario que hacen foco en la importancia del esfuerzo individual, el rol

---

<sup>5</sup> Los datos provenientes de la encuesta de Creencias Sociales llevada a cabo por Pulsar.UBA son representativos de las argentinas y argentinos mayores de 18 años a nivel de los grandes aglomerados urbanos nacionales. Se consideraron cuotas por sexo, edad y nivel educativo. La primera oleada, relevada del 5 al 16 de mayo de 2023, abarca 1000 casos y presenta un margen de error de +/- 3,1% (con un nivel de confianza del 95%). La segunda oleada fue implementada del 31 de mayo al 10 de junio de 2024, y considera 1250 casos, con un margen de error de +/- 2,8% (nivel de confianza del 95%). Ambas encuestas fueron realizadas de manera telefónica (CATI); en la segunda oleada, 250 casos fueron relevados en domicilio.

social del Estado, la valoración de empresas de carácter público vs. privado, las preferencias respecto a la inserción laboral personal en empresas de estos dos perfiles, y a la valoración sobre qué tipo de empresa debería producir mayormente el empleo en el país. Asimismo, para entender las transformaciones acaecidas a 40 años de la recuperación de la democracia, se retoman preguntas vinculadas a la percepción de las personas sobre el orgullo nacional y sobre la persistencia de discriminación social.

En primer lugar, tomando los datos de la primera oleada de la encuesta (2023), detectamos en la actualidad una tensión entre el sentimiento de pertenencia nacional y el deseo de progreso social manifestado en la década de los '80. Frente a la pregunta “¿usted está muy, bastante, poco o nada orgulloso de ser argentino?”, más del 90% respondió estar “muy orgulloso” y “bastante orgulloso” de serlo. Valoración que, por otro lado, se mantiene constante en términos etarios, educativos y por lugar de residencia.

Esta valoración positiva sobre la autoidentificación con el país convive con una percepción más bien negativa sobre la condición de igualdad y equidad entre los habitantes del país. Frente a la pregunta “¿cree Ud. que hay personas o grupos de personas discriminadas en Argentina?”, el 73% de los consultados afirmó que sí, mientras que el 27% indicó lo contrario. En la mayoría de los estratos sociales este valor se mantiene constante, salvo para los adultos mayores (asciende al 81%) y entre los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires (80%). En este sentido, la realidad social, económica y política cotidiana, cuatro décadas después del retorno a la democracia, no parece, a los ojos de los encuestados, haber generado las condiciones para un desarrollo personal equitativo en la sociedad argentina. Esta mirada no se condice con las expectativas de progreso en el marco de un orden social con alta legitimación que surgía de las respuestas de los argentinos relevados en el estudio de Catterberg. La frustración de esa expectativa, por otro lado, no impacta negativamente en la identificación nacional de los ciudadanos nacionales.

Para hablar más concretamente del rol del esfuerzo individual en la movilidad social ascendente, en la segunda oleada de Creencias Sociales (2024) encontramos que el 53% de los argentinos acuerda con que “aun cuando alguien estudie y trabaje, no es posible lograr una buena posición económica en este país”. Por el contrario, el 45% considera que “cualquiera que estudie y trabaje puede lograr una buena posición económica en el país”.

Esta misma pregunta, de acuerdo con datos de la Observatorio Hacer Educación de la UBA<sup>6</sup>, había arrojado valores inversos en el año 2023: el 41% estaba de acuerdo con la primera afirmación, mientras que el 59% coincidía con la segunda. Es decir, si bien no se trata de una perspectiva hegemónica dado que casi la mitad de la población acuerda con la opinión opuesta en 2024, sí podemos afirmar que, en la actualidad, la mayoría de los encuestados encuentra que el esfuerzo a través del estudio y el trabajo no garantiza el ascenso social en Argentina, y que esta perspectiva se encuentra en franco crecimiento con un incremento de 12 puntos porcentuales (p.p.) entre los años considerados. Estos resultados muestran un marcado contraste con aquello observado 40 años atrás: los argentinos parecen dejar de confiar en el esfuerzo como motor de mejora de sus condiciones sociales, por lo menos a través de las vías tradicionales del estudio y el trabajo.

En segundo lugar, surge otro matiz respecto de lo relevado hace 40 años, y se manifiesta en torno a la relación Estado-individuo. Por un lado, hay un claro consenso en torno a que el Estado debe ocupar un rol social. El 75% considera que la ayuda estatal a los sectores más pobres es necesaria aún si no resuelve todos los problemas, respuesta transversal a votantes de todos los espacios políticos. Sólo el 21% cree que esta ayuda “genera más problemas que soluciones”. A su vez, una mayoría un poco más reducida (67%) defiende un Estado que regule la economía y ayude a los más pobres, frente a un 26% que considera que sus funciones deberían ser exclusivamente la seguridad y la justicia sin intervención en la economía ni en temas sociales. Aunque con matices, podemos pensar que existe una continuidad respecto de la década del ‘80, en tanto los argentinos aún quieren un Estado que intervenga en funciones sociales que consideran necesarias. Cuatro décadas atrás ese rol se asociaba a dar trabajo, garantizar la vivienda y los servicios públicos; hoy, a la ayuda social a los pobres y la regulación de la economía.

---

<sup>6</sup> Los datos provenientes de la encuesta realizada por el Observatorio Hacer Educación corresponden a 1003 casos relevados del 20 de marzo al 3 de abril de 2023. Se trata de una muestra semi-probabilística de la población general argentina, con cuotas por sexo, edad y nivel educativo, representativa de la población mayor de 18 años, con un error muestral del 3,1% en un nivel de confianza del 95%. El relevamiento fue realizado de manera telefónica (CATI) a teléfonos fijos y celulares.

En términos generales, la ciudadanía actualmente no percibe al Estado como un facilitador para el desarrollo individual y, sobre todo, para el progreso social. Sin embargo, la perspectiva de un Estado regulador no implica una confianza en la gestión pública como motor de la economía y el empleo. Tanto la primera como la segunda oleada de Creencias Sociales muestran que la mitad o más de los argentinos y argentinas confía en las empresas privadas antes que en las empresas públicas. Poco menos del 40% lo hace en estas últimas. A eso se suma que el 60% de los consultados en el año 2023 y el 54% del 2024 prefieren “un país donde la mayor parte del empleo lo creen las empresas privadas”. Los valores son similares cuando se pregunta por la preferencia entre el empleo público y el empleo privado. Si bien estas respuestas tienen una clave partidaria y, en ese sentido, no se trata de mayorías abrumadoras sino de una sociedad dividida por estos ejes<sup>7</sup>, la percepción general muestra que el mercado prima antes que el Estado en términos de confianza, generación y provisión de empleo. Estos puntos se pueden ver en la síntesis de la tabla a continuación.

---

<sup>7</sup> Para mayor profundidad sobre estos resultados, recomendamos consultar “¿En qué creemos los argentinos? Segundo informe”, Observatorio Pulsar UBA, Julio 2023. Disponible en <https://pulsar.uba.ar/en-que-creemos-los-argentinos-segundo-informe/>. También “Creencias Sociales 2024 – Informe 3: Estado, mercado y libertad en la Argentina”, Observatorio Pulsar UBA, septiembre 2024 en el siguiente link: <https://pulsar.uba.ar/creencias-sociales-2024-informe-3-estado-mercado-y-libertad-en-la-argentina/>. .

**Tabla 1. Visiones sobre el impacto social del sector público y privado en la Argentina (2023-2024)**

Pregunta / Oleada	Respuesta	2023	2024
¿A usted qué le genera <b>mayor confianza</b> ?	Empresa privada	<b>54%</b>	<b>50%</b>
	Empresa pública	39%	38%
	Ns/Nc	7%	12%
Si tuviera la posibilidad de <b>elegir entre tener un empleo público o uno privado</b> que le dieran la <b>misma remuneración</b> y tengan las <b>mismas condiciones laborales</b> , ¿cuál elegiría?	Empleo privado	<b>53%</b>	<b>49%</b>
	Empleo público	43%	43%
	Ns/Nc	4%	8%
Para usted, <b>lo mejor para un país</b> es que <b>la mayor parte del empleo la generen...</b>	Empresas privadas	<b>60%</b>	<b>54%</b>
	Empresas públicas	33%	38%
	Ns/Nc	7%	8%

*Fuente: elaboración propia en base a datos del programa Creencias Sociales (oleada 2023 y 2024).*

En este punto, podemos pensar que existen transformaciones en ese estatismo pragmático señalado por Catterberg. Si antes se consideraba al Estado como una base sobre la cual pararse en busca del progreso

individual, hoy sus funciones quedan enfocadas en los más vulnerables y no necesariamente lo público es elegido como motor de la economía y el empleo. La ciudadanía tiene una visión dual respecto del Estado: por un lado, apoya su función social, sobre todo en la contención de los más pobres; por el otro, confía más en el sector privado como agente del desarrollo económico. De todas formas, también cabe señalar que más de un tercio de la población continúa eligiendo a la gestión pública como confiable, a sus empresas como principales impulsoras del empleo, e incluso lo consideran un sector en el que es deseable insertarse laboralmente. Se trata de un aspecto en el que las perspectivas están divididas, en particular en una clave partidaria, lo cual rompe la hegemonía estatista de los años 80s.

Al respecto, y con el objetivo de ampliar el análisis, aplicamos la técnica de “agrupamiento de perfiles ideológicos” con el objetivo de identificar y clasificar a los encuestados en grupos de creencias políticas y económicas similares<sup>8</sup>. Para ello tomamos, de la oleada 2023 de Creencias Sociales, las preguntas del cuestionario ubicadas en las dimensiones “Público y Privado” y “Libertad e Igualdad”. Agrupamos las respuestas en dos ejes complementarios: económico (privatistas vs. estatistas) y moral (progresistas vs. conservadores)<sup>9</sup>. El resultado final nos muestra que, en el relevamiento realizado en el año 2023, una mayor cantidad de argentinos y argentinas se identifican como privatistas (60%), frente a una menor cantidad que lo hace como estatistas (37%)<sup>10</sup>. Replicando el mismo estudio en el año 2024, la distribución dio un 52% para el primer grupo frente a un 41% del segundo. Tomando en cuenta estos valores, encontramos un punto de ruptura importante respecto de los hallazgos realizados por Catterberg

---

<sup>8</sup> Para mayor profundidad sobre la técnica adoptada y el modo en que fue aplicada, recomendamos consultar “¿En qué creemos los argentinos? Segundo informe”, Observatorio Pulsar UBA, julio 2023 en el siguiente link: <https://pulsar.uba.ar/en-que-creemos-los-argentinos-segundo-informe/>. También “Creencias Sociales 2024 – Informe 3: Estado, mercado y libertad en la Argentina”, Observatorio Pulsar UBA, septiembre 2024 en el siguiente link: <https://pulsar.uba.ar/creencias-sociales-2024-informe-3-estado-mercado-y-libertad-en-la-argentina/>.

<sup>9</sup> Este segundo eje no hace al fondo del análisis del presente trabajo. Sin embargo, consideramos útil incluirlo para fines informativos y de presentación del estudio.

<sup>10</sup> Al aplicar la técnica indicada un 2% de los consultados quedó sin agrupar en la encuesta del 2023 y un 7% en la encuesta del 2024.

(1989). La Argentina de la actualidad tiene un consenso privatista más fuerte y mayoritario, a diferencia de los valores más favorables hacia el Estado que mostraba en la década del ‘80.

Tabla 2. Perfiles ideológicos en la Argentina (2023 y 2024)

Perfiles Ideológicos de la Argentina		Eje Económico			
		Privatistas		Estatistas	
Oleada		2023	2024	2023	2024
Eje Moral	Progresistas	30%	27%	19%	28%
	Conservadores	30%	25%	18%	13%
Totales		60%	52%	37%	41%

Fuente: “¿En qué creemos los argentinos? Segundo informe”, Observatorio Pulsar UBA, julio 2023. “Creencias Sociales 2024 – Informe 3: Estado, mercado y libertad en la Argentina”, Observatorio Pulsar UBA, septiembre 2024.

En resumen, a 40 años del retorno a la democracia, el estudio relevado muestra matices con los valores individualistas y estatistas. Una creciente porción de los argentinos considera que el esfuerzo a través del trabajo y el estudio no permite una mejora en la escala social, horadando la legitimidad del orden social señalada por Catterberg en base a las expectativas de movilidad social ascendente cuatro décadas atrás. En este mismo sentido, el rol del Estado se ha desplazado desde impulsar el crecimiento individual, hacia regular la economía y garantizar la función social de ayuda a los más pobres. Mientras que en la década del ‘80 el Estado Nacional parecía tener un rol mucho más central y dominante en el camino hacia el progreso social, en la actualidad hay una mayor consideración del ámbito privado como un espacio de desarrollo y crecimiento. Predomina en el presente una

perspectiva dual en relación al Estado: ocupa un rol social importante y necesario, a la vez que no se constituye como motor del desarrollo social en términos económicos y de generación de empleo en pos de una mayor valoración del sector privado para estas funciones.

#### **IV. Ideales de democracia a 40 años del fin de la última dictadura**

La democracia condensa dos grandes corrientes de pensamiento y líneas de acción: una, con mayor arraigo en Estados Unidos, persigue la defensa de la libertad individual; y la otra, con un mayor desarrollo en Europa continental, subraya la importancia de la igualdad -política y social- entre los integrantes de una comunidad política. La primera tradición conlleva a la reafirmación de una serie de derechos individuales -la libertad de expresión, de prensa, de asociación- frente a la amenazante autoridad del Estado; la segunda corriente trae aparejada la reivindicación de la participación de los individuos en el juego político como medio para ejercer una influencia idéntica en las decisiones colectivas y evitar así que ningún miembro o grupo pueda ser favorecido en virtud de recursos o atributos particulares (Przeworski 2010, 121). El ideal de libertad enfatiza la necesidad de un gobierno limitado; el polo de igualdad subraya la necesidad de hacer efectiva la noción de ciudadanía. Ambos coexisten en un equilibrio siempre inestable que nutre el ideario de las democracias modernas.

¿Cómo se posicionaba la sociedad argentina de la transición democrática frente a estas orientaciones ideológicas? De acuerdo a las encuestas de opinión relevadas por Catterberg (1989, 63), la corriente participativa/igualitarista estaba mucho más presente en el imaginario ciudadano que la tradición libertaria. Los valores de participación democrática se manifestaban a través de un apoyo mayor al 75% a la realización de elecciones periódicas y al voto universal como bases fundamentales de un sistema político. Es relevante notar que estas adhesiones fueron creciendo en los años inmediatamente posteriores a la recuperación democrática, indicando una correlación positiva entre cambio de régimen y alteraciones en la cultura política.

La dimensión liberal, por su parte, alcanzaba niveles más acotados de respaldo (Catterberg 1989, 63). Las actitudes liberales de apoyo a la libertad



de prensa, defensa de las minorías y rechazo a un sistema de partido único se ubicaban en el orden del 50-60%. Sobre este conjunto de preguntas también se observa una expansión del pensamiento liberal tras la apertura democrática de 1983, pero dicha tendencia se ve interrumpida a partir de 1988, con el agravamiento de las condiciones económicas.<sup>11</sup>

En definitiva, Catterberg encontraba no solo una mayor predisposición en la sociedad argentina a la tradición igualitarista/participativa de la democracia que a la dimensión liberal, sino también una mayor estabilidad de la primera corriente a lo largo del tiempo.<sup>12</sup>

Por último, el autor señalaba un impacto directo del descontento en las actitudes democráticas. Aquellas personas que manifestaban una insatisfacción con el rumbo general del país y con su situación personal tendían a mostrar menores niveles de adhesión a los valores democráticos - tanto de la vertiente igualitarista como de la libertaria- que aquellos que presentaban un mayor conformismo con la coyuntura.

Al respecto, encontramos que los hallazgos de Catterberg (1989) se mantienen parcialmente en la sociedad argentina actual. Tomando los mismos estudios que en el apartado anterior, encontramos que para la gran mayoría de los consultados es importante vivir en un país democrático. El 95% (oleada 2023) y el 89% (2024) de los consultados respondió con valores entre 6 y 10 a la hora de consultar “¿qué tan importante es para usted vivir en un país que se gobierna democráticamente?” (escala de 1 -nada importante- a 10 -muy importante-). Cabe agregar que, en ambos relevamientos, al menos 2/3 de los consultados respondió que es “muy importante”. El sentimiento a favor de la democracia se mantiene en la actualidad.

Pero la valoración sobre la realidad democrática cambia levemente. El mismo estudio pregunta sobre “¿qué tan democrático considera que es el

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, el rechazo a la proposición: “El país mejoraría con un sistema de partido único” era del 67% en 1986, pero desciende al 59% en 1988.

<sup>12</sup> A su vez, mientras las actitudes pro participativas se distribuían de manera homogénea entre los estratos sociales, en la dimensión liberal se advertían diferencias claras. Los grupos de menor nivel socio-económico presentaban un menor grado de consenso respecto a la dimensión liberal de la democracia que los segmentos medios y altos. Este hallazgo de Catterberg (1989) estaba en línea con lo planteado por Lipset (1963).

país?”. Las dos oleadas relevadas indican que las consideraciones están más dispersas. Utilizando la misma escala que en la pregunta anterior, en el estudio del 2023 el 54% se repartió entre 6 y 10, mientras que en el realizado en 2024 lo hizo el 67%. Hay acá un choque entre la estimación sobre el régimen político y la percepción de la realidad: el primero es mayor que el segundo. Esto puede ser un dato a tener en cuenta a futuro, en particular por el quiebre partidario que existe al cruzar los datos con la intención de voto<sup>13</sup>.

**Tabla 3. Valoraciones generales sobre el régimen político argentino (2023-2024)**

Respuesta	Muy (escala 6-10)		Poco (escala 1-5)	
	2023	2024	2023	2024
Pregunta / Oleada				
¿Qué tan importante es para usted vivir en un país que se gobierna democráticamente?	89%	95%	8%	5%
¿Qué tan democrático considera que es el país?	54%	67%	43%	34%

*Fuente: elaboración propia en base a datos del programa Creencias Sociales (oleada 2023 y 2024).*

En esta misma línea, también encontramos una mayor tolerancia a actitudes y comportamientos no democráticos en la sociedad argentina, especialmente al desagregar por nivel educativo. Cuando preguntamos “¿con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo?”, un 73% de los consultados en 2023 y un 81% en 2024 respondieron que “la democracia es

<sup>13</sup> “¿En qué creemos los argentinos? Primer informe”, Observatorio Pulsar UBA, Junio 2023. Disponible en <https://pulsar.uba.ar/en-que-creemos-los-argentinos-primer-informe/>. “Creencias Sociales 2024 - Informe 1: Democracia y consensos”, Observatorio Pulsar UBA, Julio 2024. Disponible en <https://pulsar.uba.ar/creencias-sociales-2024-democracia-y-consensos/>.

preferible a cualquier otra forma de gobierno”. Esto muestra un alto consenso en la sociedad argentina, que cae sustantivamente entre los consultados que alcanzaron solamente el nivel primario: un 68% en 2023 y un 65% en 2024. Este punto no es menor porque las dos oleadas muestran un cambio respecto de este segmento social. Mientras que en 2023 solamente el 9% consideraba que en algunas circunstancias era preferible un gobierno autoritario, ese valor subió al 19% en la oleada 2024. Aunque sigue siendo una franja menor de los encuestados, el cambio de un año a otro muestra una modificación en términos de la conformidad con el régimen político en el sector con menor nivel educativo de la sociedad argentina.

**Tabla 4. Valoraciones generales sobre el régimen político argentino según nivel educativo (2023-2024)**

Respuesta	General		Nivel educativo					
			Primario		Secundario		Universitario	
Pregunta / Oleada	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024
La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno	73%	81%	68%	65%	72%	80%	82%	83%
Un gobierno autoritario puede ser preferible en algunas circunstancias	13%	12%	9%	19%	16%	12%	13%	12%
Me da lo mismo un gobierno democrático que uno autoritario	12%	6%	19%	10%	10%	7%	4%	4%

*Fuente: elaboración propia en base a datos del programa Creencias Sociales (oleada 2023 y 2024)*

De esta manera, aunque el consenso entre los consultados es alto cuando se refiere a las preferencias por la democracia, los relevamientos que llevamos a cabo en ambos años nos permitieron encontrar algunos matices en términos de actitudes autoritarias. Algo que, en tiempos del estudio de Catterberg (1989), no estaba tan generalizado. Para ahondar sobre este punto, agrupamos dos variables del estudio (“preferencias por la democracia sobre otros regímenes políticos” y “posición frente a la interrupción de mandatos de los gobiernos electos”) para construir perfiles de demócratas en la Argentina. Los clasificamos en tres categorías: puros, pragmáticos e indiferentes<sup>14</sup>. Los primeros siempre prefieren la democracia por sobre un autoritarismo y consideran que un presidente debe terminar su mandato. Los segundos coinciden en la valoración sobre el régimen, pero están abiertos a la posibilidad de revocación del mandato presidencial si consideran que no se satisfacen las demandas ciudadanas. Los terceros, finalmente, tienen una actitud indiferente hacia la democracia y, aunque no se oponen a vivir en ella, no tienen un compromiso particular con su estabilidad.

De las respuestas obtenidas encontramos los siguientes resultados.

---

<sup>14</sup> Para ampliar este punto, recomendamos consultar “¿En qué creemos los argentinos? Primer informe”, Observatorio Pulsar UBA, junio 2023 en el siguiente link <https://pulsar.uba.ar/en-que-creemos-los-argentinos-primer-informe/>. También “Creencias Sociales 2024 - Informe 1: Democracia y consensos”, Observatorio Pulsar UBA, Julio 2024. Disponible en <https://pulsar.uba.ar/creencias-sociales-2024-democracia-y-consensos/>.

**Tabla 5. Perfiles de demócratas en la Argentina (2023 y 2024)**

Perfiles	Oleada		
	2023	2024	Diferencia
<b>Demócratas puros</b>	<b>51%</b>	<b>48%</b>	-3%
<b>Demócratas pragmáticos</b>	23%	32%	+9%
<b>Demócratas indiferentes</b>	25%	18%	-7%

*Fuente: “¿En qué creemos los argentinos? Primer informe”, Observatorio Pulsar UBA, junio 2023. “Creencias Sociales 2024 - Informe I: Democracia y consensos”, Observatorio Pulsar UBA, julio 2024. En ambas oleadas un 2% quedó clasificado como ns/nc.*

La tabla muestra que la mitad de la población argentina cree, sostiene y apoya la democracia, sus instituciones y sus autoridades. La mitad restante, en cambio, se reparte entre el pragmatismo en situaciones específicas o la indiferencia generalizada. Esto muestra una ruptura importante respecto de los hallazgos encontrados hace 40 años en términos de actitudes hacia el régimen político argentino. Si bien la democracia como sistema y como valor sigue teniendo apoyo en el país, la evolución de la sociedad ha llevado a que algunos sectores de la sociedad planteen dudas en torno a su sostenimiento. Este punto guarda relación con dos elementos ya mencionados. El primero, una diferencia entre la alta importancia asignada por los encuestados al deseo de vivir en una democracia y una menor valoración sobre el estado actual del régimen político. El segundo es el incipiente quiebre que empieza a surgir entre los estratos sociales con menor nivel educativo.

Resumiendo, y en virtud de los hallazgos de nuestro estudio, la democracia sigue siendo el mayor de los consensos entre los argentinos y las argentinas. Hay una importante cantidad de ciudadanos que responde con convicciones y compromisos democráticos sólidos y arraigados. En este sentido, percibimos que la sociedad quiere un régimen con libertad,

igualdad y participación. Sin embargo, no es necesariamente el que tenemos a 40 años del fin de la última dictadura. Esto nos lleva a pensar que los argentinos somos profesores exigentes y consideramos que el sistema político no necesariamente está dando las soluciones esperadas. Lo cual, por otra parte, repercute en los valores democráticos de un sector de la sociedad. Es un choque entre la expectativa y la realidad, que genera sus costos y que no estaba tan extendido en el estudio realizado por Catterberg (1989). Hay una democracia con la que soñamos en aquel entonces y otra que es la que tenemos hoy en día.

## **V. Valoraciones sociales sobre actores públicos y privados en la Argentina**

¿Cuál era la percepción predominante de la sociedad argentina sobre la clase dirigente y los principales grupos de poder en el contexto de la transición democrática? Catterberg (1989, 86) observa que la apertura del régimen ocurrió “bajo un clima de opinión de fuerte cuestionamiento a la élite militar, sindical, empresarial y política”. En 1983, la evaluación positiva de los políticos era del 38%, la de los empresarios, del 32%, la de los dirigentes sindicales, del 23% y la de los militares, del 12%<sup>15</sup>.

A pesar de esta desconfianza hacia las élites tras el traumático colapso del régimen militar (O'Donnell 1982), la política recuperó, en el marco de la primavera democrática, cierto crédito por parte de la sociedad. En el bienio 1984-1985, la evaluación favorable sobre los partidos políticos orbitó el 80%, y la de los políticos, el 60%. En este marco, la política pasó a ser percibida como el instrumento de cambio de una sociedad que cifraba altas expectativas en la capacidad de transformación de la joven democracia. La apertura democrática, cabe destacar, no trajo aparejada un incremento de la confianza equivalente en el resto de la dirigencia económica, sindical, social y/o militar.

El transcurso de la transición a la democracia, sin embargo, deterioró la visión social sobre la política. Hacia 1988, la clase política había perdido todo el prestigio registrado con el cambio de régimen. Su aprobación era del

---

<sup>15</sup> Este último registro corresponde al año 1984.

30%, un porcentaje similar al que tenía hacia el final del gobierno militar. Esta mirada crítica de la sociedad argentina ubicaba a la política en un nivel similar al del resto de la dirigencia. En 1988, la calificación positiva de los empresarios era del 43%, la de los dirigentes sindicales, del 24% y la de los militares, del 24%. La democracia empezaba a dejar promesas incumplidas, lo cual se traducía en una fuerte desconfianza hacia la política en particular y hacia la clase dirigente en general.

Ahora bien, 40 años después, ¿qué nos dicen las encuestas de opinión sobre los principales actores políticos y grupos de poder en el 40 aniversario de la democracia? ¿Qué visión sobrevuela sobre estos actores? Al respecto, encontramos respuestas no en los estudios que desarrollamos con el equipo de investigación de Pulsar UBA, pero sí en otros dos informes que se publican asiduamente.

Uno de ellos es el consorcio Latinobarómetro<sup>16</sup>, que publica anualmente nuevas oleadas con una batería de preguntas similar en esta dimensión analítica desde el año 1995 hasta la fecha. Frente a la pregunta “¿cuánta confianza tiene usted en los partidos políticos”, en el año 2023 un 17% respondió tener “mucha” y “algo”, frente a un 81% que indicó “poca” y “ninguna”<sup>17</sup>. A esto se suma el grado de acuerdo con el funcionamiento de los partidos políticos: solamente el 20% indicó “muy” y “algo” de acuerdo, frente a más del 75% que expresó lo contrario. Complementariamente, un 65% expresó no sentirse cercano a ningún actor partidario, una tendencia que se viene dando desde el año 2010.

Más allá de la mirada negativa que se cierne sobre los políticos, predomina una crítica similar al rol que tienen los sindicatos en la actualidad argentina. Ante la pregunta sobre el grado de confianza en las instituciones gremiales, un 24% expresó confianza frente a un 71% que manifestó desconfianza<sup>18</sup>. En este sentido, los valores reportados por Latinobarómetro

---

<sup>16</sup> Los datos provenientes de la encuesta Latinobarómetro corresponden a 1200 casos por cada año de relevamiento (de manera corrida de 2005 a 2012, de 2015 a 2018, 2020 y 2023). Son muestras probabilísticas por etapas aleatorias y por cuotas en la etapa final, representativas de la población argentina mayor de 18 años (en 2023 son datos representativos del 91% de esta población), con un error muestral del 2,8% en un nivel de confianza del 95%.

<sup>17</sup> Casi un 2% respondió ns/nc.

<sup>18</sup> Casi el 5% respondió ns/nc.

muestran un momento crítico para los actores encargados de representar intereses sociales y económicos concretos en el ámbito público. Al mismo tiempo, muestra una consolidación de lo que Catterberg encontró a finales de la década del '80 en el país.

La visión sobre las instituciones del sector privado, en cambio, van en la dirección contraria. Un 52% de los consultados manifestó “mucho” y “algo” de confianza sobre las empresas nacionales, mientras que un 34% hizo la misma valoración sobre las internacionales. En torno a los bancos, el 42% reportó tener una visión positiva. Estos valores presentan dos contrapuntos interesantes para analizar. En primer lugar, indican que los actores que dan forma y funcionamiento al mercado en la Argentina tienen una mejor valoración que aquellos que lo hacen sobre el sector público y, sobre todo, sobre el Estado. En este sentido, son consistentes con los hallazgos relevados por la encuesta de Creencias Sociales en las dos oleadas reportadas. Y, en segundo lugar, existe una diferencia importante entre la visión que se tiene sobre el empresariado nacional versus el internacional, con una preferencia clara y marcada sobre el primero. Se trata de una evolución favorable sobre los datos relevados hace 40 años: hay un cambio de percepción sobre la figura del actor privado argentino.

La encuesta de Latinobarómetro también muestra otro cambio de percepción sobre uno de los actores más importantes de la década del '80 en el país: los militares. A la hora de indagar sobre el nivel de confianza en las Fuerzas Armadas, quienes respondieron “mucho” y “algo” de confianza representan el 54% de los consultados frente al 43% que expresa la visión contraria<sup>19</sup>. Esto muestra un quiebre importante en la valoración social que se tiene sobre los responsables de garantizar la defensa nacional del país. En particular, por la evolución que muestran las distintas oleadas realizadas en las últimas décadas, particularmente a partir del año 2005, cuando se produce un quiebre entre quienes tenían una visión negativa (que en ese momento eran mayoría) y quienes tenían una visión positiva. El “antimilitarismo” que caracterizó a la sociedad argentina en el período posterior a la recuperación democrática parece haber quedado atrás.

---

<sup>19</sup> El 2,6% respondió ns/nc.



El otro relevamiento es el Barómetro de las Américas realizado por LAPOP/Vanderbilt University<sup>20</sup>. La última oleada realizada en el año 2023 muestra valores similares y consistentes a los de Latinobarómetro en las percepciones sociales sobre los partidos políticos y las Fuerzas Armadas. En lo que respecta a las organizaciones partidarias, en una escala que va de 1 (nada de confianza) a 7 (mucho confianza), casi el 37% expresó el valor más bajo mientras que solamente el 2% indicó el más alto. Si partimos la escala en tres segmentos, un 67% (valor 1 a 3 inclusive de la escala) expresa desconfianza por los partidos, mientras que solamente el 17% (valor 5 a 7) manifestó lo contrario. El 16% se posicionó como neutro (valor 4). En cuanto al actor militar, el 13% indicó muy poca confianza, frente al 18% que expresó una alta confianza. Haciendo el mismo ejercicio de agrupar los valores de la escala utilizada, el 50% confía en las Fuerzas Armadas, frente al 33% que no lo hace. Quienes se ubican en la posición intermedia representan el 17% de los encuestados.

En este sentido, y como cierre del presente apartado, también encontramos un cambio en la percepción social de los principales actores públicos y privados de la Argentina. A 40 años de la transición a la democracia, el balance es cambiante respecto de las valoraciones sociales. Los principales afectados parecen ser las organizaciones y los dirigentes responsables de representar intereses políticos y sociales en el país: mayormente, sindicatos y partidos políticos. En cambio, los beneficiados en la actualidad son las empresas privadas (principalmente las nacionales) y las Fuerzas Armadas. Un cambio que, a tono de los apartados anteriores, guarda cierta consistencia con los estudios realizados en torno a las creencias sociales de argentinos y argentinas en la actualidad.

---

<sup>20</sup> Los datos provenientes de la encuesta Barómetro de las Américas realizado por LAPOP/Vanderbilt University corresponden a 1540 casos relevados entre mayo y julio de 2023. Se trata de una muestra probabilística, representativa de la población argentina mayor de edad, con un error muestral del 2,5%.

## VI. Conclusiones

El presente trabajo tuvo como objetivo indagar en qué medida los hallazgos hechos por Catterberg (1989) en el examen de la cultura política de la argentina transicional siguieron o no presentes en la estructura social a 40 años de la recuperación democrática. Para responder este interrogante, tomamos datos relevados por dos oleadas de una encuesta nacional desarrollada por el equipo de investigación del Observatorio Pulsar UBA, los cuales quisimos analizar al calor de la literatura especializada en la materia.

Con este propósito en mente, encontramos tres hallazgos principales. En primer lugar, los datos del Programa de Creencias Sociales muestran un cambio en las actitudes individuales y estatistas en la Argentina. Los argentinos valoramos el rol del esfuerzo individual privado y del sostén público al mismo tiempo, lo cual nos lleva a pensar en una perspectiva dual respecto al Estado: se convierte en el garante de funciones sociales, pero no necesariamente en el motor del desarrollo económico y social. Si en la primavera democrática “lo público” tenía un rol mucho más central pensado como vehículo de ascenso social, en la actualidad el mercado también oficia como espacio de desarrollo y crecimiento. Hay un cambio en la relación Estado-individuo en la mayoría de los habitantes del país.

En segundo lugar, también a partir de los datos del Programa Creencias Sociales encontramos que la democracia sigue siendo el mayor de los consensos entre los argentinos y las argentinas. Una mayoría de los encuestados presenta convicciones y compromisos democráticos fuertes y bien asentados. Al respecto, creemos que la sociedad argentina desea un régimen igualitario, participativo y libre. Este hallazgo, sin embargo, no viene de la mano de una menor exigencia sobre el régimen político, sino de una mayor. La creencia de que vivimos en una mejor democracia que hace 40 años al finalizar la dictadura no está presente. Como ciudadanos somos profesores exigentes y creemos que el sistema político no parece estar dando las soluciones que esperamos como sociedad. Esto impacta sobre los valores democráticos de una parte de la sociedad. Algo que no estaba extendido en los estudios de Catterberg (1989): un choque entre la expectativa y la realidad.

En tercer lugar, y a partir de los estudios relevados de Latinobarómetro y LAPOP/Vanderbilt University, también encontramos un cambio en la percepción social sobre actores públicos y privados de la Argentina. El balance de estas valoraciones sociales es cambiante. Mientras que los sindicatos y los partidos políticos aparecen como los principales afectados en términos de una caída de la confianza, los principales beneficiados son las empresas privadas nacionales y las fuerzas armadas. En cierta medida, estos hallazgos generan interrogantes futuros en virtud de que guardan alguna consistencia con aquellos identificados en los apartados previos. Por una parte, la mayor confianza en las empresas privadas se condice con su rol deseado como motor económico y del empleo para la mayoría de la población. Por otra parte, una mayor confianza en las fuerzas armadas requiere aún mayor indagación empírica cualitativa y cuantitativa.

Estos tres hallazgos no tienen pretensión de ser concluyentes ni determinantes a la hora de evaluar las creencias sociales de argentinos y argentinas. Si algo caracteriza a la opinión pública argentina es su volatilidad: lo que piensa la sociedad puede cambiar, y en poco tiempo (Mora y Araujo, 2011). Como todo estudio sobre las preferencias sociales, hemos intentado explicar la foto de un momento a la luz de las contribuciones hechas por Catterberg en el marco de la recuperación democrática. Y lo hicimos aprovechando una efeméride (los 40 años de transición a la democracia), tratando de encontrar respuestas a la pregunta: ¿qué cambios y continuidades tuvimos en estas décadas? Los hallazgos, por otro lado, aportan elementos empíricos para reflexiones que bien pueden convertirse en medidas prácticas para revertir tendencias no necesariamente positivas para una sociedad en proceso de cambio.

## Referencias

- Almond, Gabriel A., & Verba, Sidney. 1964. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Blaydes, Lisa, & Grimmer, Justin. 2020. "Political cultures: measuring values heterogeneity". *Political Science Research and Methods* 8 (3): 571-579.

- Camacho, Luis A., Cohen, Mollie J., Cozzubo, Angelo, Rojas, Ingrid, y Smith, Amy E. 2023. "Special Issue Introduction: Describing and Understanding Changes in Democratic Attitudes in Latin America Between 2012 and 2021: A Macro Perspective". *Revista Latinoamericana de Opinión Pública* 12 (2): 5-22.
- Classen, Christopher. 2020. "Does public support help democracy survive?" *American Journal of Political Science* 64 (1): 118-34.
- Catterberg, Edgardo R. (1989). *Los argentinos frente a la política: Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Catterberg Edgardo. 1990. "Attitudes towards democracy in Argentina during the transition period". *International Journal of Public Opinion Research* 2 (2): 155-168.
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lipset, Seymour M. 1963. *El hombre político: las bases sociales de la política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lopez Pintor, Rafael. 1982. *La Opinión Pública Española: del Franquismo a la Democracia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mora y Araujo, Manuel. 2011. *La Argentina bipolar. Los vaivenes de la opinión pública, 1983-2011*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Norris, Pippa. 2017. "Is Western democracy backsliding? Diagnosing the risks". *The Journal of Democracy* 28 (2).
- O'Donnell, Guillermo. (1982). Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario. *Desarrollo económico*, 231-248.
- Przeworski, Adam. 2010. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pye, Lucian W. 1991. "Political culture revisited". *Political Psychology* 12 (3): 487-508.
- Tocqueville, Alexis. 2019. *La democracia en América*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Schwartz, Shaom. 1999. "A theory of cultural values and some implications for work". *Applied Psychology: An International Review* 48 (1): 23-47.

- Seligson, Mitchell A. 2002. "The renaissance of political culture or the renaissance of the ecological fallacy?" *Comparative Politics* 34 (3): 273-292.
- Silver, Brian D., y Dowley, Kathleen M. 2000. "Measuring political culture in multiethnic societies: Reaggregating the World Values Survey". *Comparative Political Studies* 33 (4): 517-550.
- Verba, Sidney (1965). 'Germany: the remaking of political culture'. En *Political Culture and Political Development*, editado por Lucian W. Pye and Sidney Verba, págs. 130-170. Princeton: Princeton University Press.
- Waldner, David, y Lust, Ellen 2018. "Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding". *Annual Review of Political Science* 21: 93-113.

### ***Estudios consultados***

- Barómetro de las Américas LAPOP/Vanderbilt University (2023)
- Latinobarómetro (2023)
- Observatorio Pulsar.UBA - Programa Creencias Sociales (2023)
- Observatorio Pulsar.UBA - Programa Creencias Sociales (2024)

# “¿QUÉ ES EL FMI?” PODER SIMBÓLICO Y BUROCRACIA SUPRANACIONAL. LA RELACIÓN CON ARGENTINA (2018-2023)

---

**Germán Ricci\***

University of New South Wales

✉ [german.ricci@unsw.edu.au](mailto:german.ricci@unsw.edu.au)

**Horacio Divito\*\***

Universidad de Buenos Aires – Universidad  
de Ciencias Empresariales y Sociales

✉ [horaciodivito@gmail.com](mailto:horaciodivito@gmail.com)

Recibido: 13 de mayo de 2025

Aceptado: 5 de septiembre de 2025

DOI: 10.46553/colec.36.2.2026.p207-240

**Resumen:** El Fondo Monetario Internacional (FMI) es una de las organizaciones internacionales más debatidas, pero su definición carece de consenso. Este artículo aborda la pregunta "¿qué es el FMI?" desde la perspectiva sociológica de Pierre Bourdieu, analizando cómo lo definen actores con experiencia en la relación entre el Fondo y un país deudor. A partir de 26 entrevistas con funcionarios del gobierno argentino y miembros del FMI involucrados en el endeudamiento de Argentina (2018-2023), se identifican elementos clave de su poder simbólico, vinculados a su naturaleza burocrática. Destacan dos dimensiones: la universalidad, expresada en su pretensión de neutralidad y promoción de valores universales, y la temporalidad, reflejada en su reconocimiento histórico y su

---

\* Licenciado en Sociología por UCES, Magister en Políticas Públicas por la Universidad de Sydney y doctorando en Ciencias Sociales por UNSW, Australia. Tutor y docente en UNSW y Acknowledge Education.

\*\* Licenciado en Sociología, Magister en Investigación Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Docente en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Actualmente se desempeña como asistente de proyectos en OIM Argentina.

influencia en la estructura temporal de los países endeudados. Se concluye que la burocracia emplea mecanismos específicos, como la apelación al interés en el desinterés y la apropiación de la temporalidad, para consolidar su poder.

**Palabras clave:** Fondo Monetario Internacional; poder simbólico; Bourdieu; temporalidad, universalidad

## **“WHAT IS THE IMF?” SYMBOLIC POWER AND SUPRANATIONAL BUREAUCRACY: THE RELATIONSHIP WITH ARGENTINA (2018-2023)**

**Abstract:** The International Monetary Fund (IMF) is one of the most debated international organizations, but its definition lacks consensus. This article addresses the question "What is the IMF?" from the sociological perspective of Pierre Bourdieu, analyzing how actors with experience in the relationship between the IMF and a debtor country define it. Based on 26 interviews with Argentine government officials and IMF members involved in Argentina's indebtedness (2018-2023), key elements of its symbolic power, linked to its bureaucratic nature, are identified. Two dimensions stand out: universality, expressed in its claim to neutrality and promotion of universal values, and temporality, reflected in its historical recognition and its influence on the temporal structure of indebted countries. It is concluded that bureaucracy employs specific mechanisms, such as appealing to self-interest and appropriating temporality, to consolidate power.

**Keywords:** International Monetary Fund; Symbolic Power; Bourdieu; Temporality; Universality

## I. Introducción

La pregunta sobre “¿Qué es el FMI?” podría empezar a responderse, al menos de forma provisoria, a través de una breve descripción de su origen, su función y su forma de organización.

Como se sabe, el Fondo Monetario Internacional (FMI) fue creado junto con el Banco Mundial en el marco de los Acuerdos de Bretton Woods en 1944 al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, el mandato del Fondo promovía la cooperación y la estabilidad monetaria internacional. Para ello, el FMI ponía a disposición de sus miembros recursos económicos para corregir los desajustes en sus balanzas de pagos. Al mismo tiempo, el Fondo vigilaba los tipos de cambio y trabajaba en consulta y colaboración sobre los problemas monetarios internacionales (Department of State 1944).

A lo largo de las décadas, el FMI fue reformado en varias oportunidades y amplió el alcance de sus funciones originales. Actualmente, el Fondo tiene tres tareas principales. En primer lugar, el FMI brinda asistencia técnica y capacitación en temas económicos a los bancos centrales y ministerios de finanzas de sus distintos Estados miembros. En segundo lugar, el FMI realiza misiones periódicas de vigilancia para monitorear el desempeño económico de sus miembros y evaluar los riesgos nacionales, regionales y globales (bajo el cumplimiento del Artículo IV de su convenio Constitutivo). En tercer lugar, el Fondo ofrece una serie de préstamos a los miembros que experimentan crisis de balanza de pagos (FMI 2022). Para llevar a cabo estas tareas, el FMI desarrolla una relación diaria con los funcionarios del país prestatario, publica documentos sobre los acuerdos e informa sobre los diagnósticos y proyecciones económicas de los países requeridos por los actores del sector financiero<sup>1</sup>. Como se evidencia, la contribución del FMI a los países miembros va más allá del capital económico a través de préstamos. También pone en juego una serie de “conocimientos” económicos que sus miembros y el resto de los agentes financieros reconocen<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Esta dinámica cotidiana ha sido referida por Kedar como “rutina de la dependencia” (2012).

<sup>2</sup> Varios autores reconocen el “sello de aprobación” que de la organización les otorga a los países deudores a través de su monitoreo. Algunos autores incluso van más lejos y



El FMI tiene una estructura compleja que combina la representación de los estados miembros en el directorio y un grupo de “expertos técnicos” en el personal. Esto da como resultado una estructura de poder en la que coexisten intereses políticos y burocráticos (Barnett y Finnemore 1999). En la cima del organigrama se encuentra la Junta de Gobernadores, el máximo órgano de decisión del FMI (FMI 2022). La Junta de Gobernadores está compuesta por un gobernador designado por cada país miembro que suelen reunirse una vez al año y delegan la mayor parte de sus poderes en el Directorio del FMI que es responsable de gestionar las operaciones cotidianas de la Organización. El directorio actualmente está integrado por 24 miembros (directores) que representan a los diferentes países miembros de acuerdo con el poder de voto de cada uno. Este poder de decisión corresponde a la contribución económica que cada país hace al Fondo. Es decir, la cuota de los países miembros y sus votos en el directorio están directamente vinculados. Los miembros carecen de posibilidades de incrementar la cuota voluntariamente (y con ello incrementar el poder de su voto) dado que el aporte de cada miembro es definido por el FMI a partir de su análisis económico (basado en el supuesto peso relativo de las economías a nivel global).

Basado en la posición económica relativa de los países en la economía mundial (revisada cada cinco años y cuya reforma requiere una mayoría calificada), esta distribución de poder ha posicionado históricamente a Estados Unidos como el país más poderoso estructuralmente dentro del FMI (actualmente con 16,5 cuotas) y a la abrumadora mayoría de países, como Argentina, con menos del 1%. A pesar de varias reformas a lo largo de sus más de 70 años de historia, Estados Unidos siempre ha conservado más del 15% de la cuota de voto, mientras que otros, como Argentina, se han quedado con una cuota/poder de voto residual (Lesage et al. 2015). La actual subrepresentación de algunos países como China ha sido ampliamente cuestionada, aunque difícilmente sea corregida mientras Estados Unidos conserve el poder de veto, que lo convierte en el actor clave para implementar cualquier iniciativa (Lesage et al. 2013; Momani 2015) Por otra parte, el Organismo también se financia partir de los intereses de los

---

comprueban el “efecto catalítico” que genera la presencia del FMI (Bauer et al. 2012; Edwards 2006; Diaz-Cassou et al. 2006; Cottarelli y Giannini 2003).

préstamos que otorga. Es evidente que en la organización coexisten incentivos materiales para otorgar préstamos<sup>3</sup> (International Monetary Fund 2018).

El directorio ejecutivo del FMI nombra al director gerente del Fondo, que tiene un mandato de cinco años y que formalmente define el personal del Staff, tecnócratas que llevan a cabo las relaciones diarias con el país prestatario. A diferencia del directorio ejecutivo, la lógica que define a los miembros que conforman el personal responde a su experiencia técnica (Woods 2006: 29-32). Sin embargo, la selección del personal no ha estado exenta de críticas respecto a la influencia de las grandes potencias ya que históricamente economistas con estudios en Estados Unidos e Inglaterra han conformado el staff de la organización (Woods 2003; Momani 2005). A su vez, esta estructura de poder ha generado debates académicos en torno a la agencia del Fondo, centrados en si dicha agencia reside principalmente en su personal burocrático, con intereses propios, o en sus directores, donde el peso geopolítico de los países más poderosos se manifiesta a través de la distribución asimétrica del directorio, la cual consagra la preeminencia de Estados Unidos.

El Staff y el directorio mantienen tres tipos de reuniones formales sobre países y sobre políticas. Las más importantes son las “reuniones decisorias”, en las que el Directorio define generalmente por consenso. A su vez, hay dos tipos de reuniones de proceso: las reuniones “to engage” en las que el directorio escucha al staff y por ultimo las reuniones conocidas como “engagement to brief” en las que el directorio informa al staff sobre determinados temas.

La fisonomía del FMI no solo se define por sus características estructurales. Desde la teoría de Bourdieu, la definición del FMI debe incluir

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, frente a la conocida crisis de legitimidad que atravesó el FMI a comienzos del siglo XXI, el bajo nivel de endeudamiento de sus países miembros a principios de la década de 2000 afectó gravemente su equilibrio financiero. Esta situación resultó especialmente crítica dado que, desde la reforma institucional impulsada en la década de 1980, los intereses generados por los préstamos —junto con las cuotas— constituían una fuente central de ingresos para el organismo (Bloom, 2011). En este contexto, el FMI se vio obligado a implementar una significativa reducción de su personal, consecuencia directa del descenso en los niveles de endeudamiento (Helleiner y Momani 2007).

las estructuras sociales externas e internas, es decir, entre lo social encarnado y lo social objetivado (Dimas 2018). La eficacia y reproducción de la estructura de poder objetivo del FMI en el campo financiero internacional es posible siempre y cuando los agentes en el juego reconozcan y construyan una visión del mundo que internalice el poder del Fondo. Más allá de reconocer las lógicas posicionales y la historia objetivada en forma de estructuras y mecanismos institucionales, queda completar las lógicas disposicionales que les dan forma, significados y eficacia social al Fondo en el campo, es decir la historia encarnada en cuerpos, en forma de *habitus*. En otras palabras, la imagen de lo qué es el FMI y su funcionamiento en el campo financiero internacional se completa también con la manifestación de los agentes que participan en dicho campo, en función de las disposiciones adquiridas, donde el organismo internacional se presenta como dominante. Por lo tanto, este artículo de investigación pretende contestar qué es el FMI a partir de la visión que tienen distintos agentes en el campo con experiencia en la relación con un país prestatario. Para ello, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad semi estructuradas a funcionarios que comparten un mismo *habitus*: profesionales inmersos en el campo financiero internacional con experiencia en la relación entre Argentina y el FMI. En algunos casos, la trayectoria profesional los ha colocado en representación de más de uno de los principales actores que conforman dicho campo: el FMI, el Estado Argentino y/o consultoras privadas.

Las definiciones de los entrevistados sobre lo que es el FMI y los intereses que representa, oscilan entre los que la perciben como una organización o institución de carácter global, o el que la define sólo por su función de servir a los intereses del capital financiero internacional, o hasta el que lo ve como una cooperativa de crédito. Seguramente no es fácil consensuar una definición. No hay dudas que, como se ha descripto anteriormente, es una organización compleja conformada por socios con distinto peso en el poder de decisión, con un staff que responde a un directorio no igualitario con un gran actor predominante con decisivo poder de veto. Pero, a la vez, esta instancia supranacional, percibida por algunos como amenaza y por otros como instancia de ayuda a la cual recurrir, sospechado como instrumento de los países más poderosos o agente al servicio de los intereses financieros internacionales, desde su propia

perspectiva se presenta a sí misma como una organización internacional, representante de lo universal y defensora de lo universal. Desde su misma fundación, resultado de los acuerdos de posguerra a mediados de la década de 1940, se ha dispuesto a permanecer en el concierto internacional como actor relevante.

Como toda organización burocrática, el Fondo Monetario Internacional posee una historicidad, una trayectoria que permite identificarlo como un agente dominante dentro del campo financiero internacional en relación con los Estados deudores (Ricci y Divito 2021, 101-102).

Una expresión concreta de este posicionamiento es su legitimada presencia cotidiana. A través de las revisiones previstas por el Artículo IV de su Convenio Constitutivo —que se aplican a todos sus miembros y se realizan en nombre de un bien común, la estabilidad financiera global— el Organismo concentra, procesa y redistribuye información financiera a escala global. Más aún, efectúa una unificación teórica de lo que se considera financieramente relevante, que es reconocida por los demás actores del campo.

Esta presencia, exacerbada en tiempos de acuerdos condicionales no está exenta de juicios altamente sensibles para el mercado, lo que ha llevado a varias investigaciones a enfatizar en su sello de aprobación (Edwards 2006; Ricci y Divito 2021; Kenen 1987). Esta presencia, junto con sus señales, es leída e interpretada por el resto de los actores que componen dicho campo. En este sentido, el Fondo, al ser percibido como agente preponderante en cuestiones de finanzas internacionales, se constituye también como una institución poseedora y proveedora de capital simbólico.

Pensar al FMI como un agente dominante dentro de un campo internacional que cuenta con capital económico y capital simbólico, capaz de estructurar las relaciones de fuerza con aquellos que no ocupan una posición privilegiada en ese espacio de relaciones, tal vez ayude a analizar esta institución que, como todo objeto social complejo, no es solamente lo que se presenta a primera vista.

Por lo tanto, este artículo retoma los escritos de Bourdieu sobre la burocracia para desentrañar algunos aspectos que hacen a esta organización tan particular. De carácter eminentemente supranacional, el Fondo parece asumir poderes estatales sin ser un Estado, que reúne a la mayoría de los Estados, pero con una minoría que ostenta mayor poder y uno dentro de esa

minoría con más poder que todos. Si bien cuando Bourdieu analiza la dominación burocrática, la piensa desde la burocracia estatal y su papel fundamental en la conformación del Estado moderno, sus ejes principales, la temporalidad y universalidad, son asimilables, a una organización como el FMI, que incluso presenta variados elementos identificables con un Estado (Bourdieu et al. 1994).

En cuanto a la universalidad, el sociólogo francés, en su análisis sobre la burocracia del Estado Moderno, subraya la pretensión de toda burocracia de presentarse como desinteresada, al servicio de un bien público. La burocracia no parece perseguir intereses particulares, generalmente asociados con intereses meramente económicos o que persiguen algún tipo de bien material, pero eso no significa que no tenga un interés, como dice Bourdieu al menos se tiene un interés en el desinterés. La representación que el campo burocrático busca darse a sí mismo y dar de sí mismo, es la de un universo en el que los agentes sociales no tienen ningún interés personal y sacrifican sus propios intereses por lo público, por el servicio público, por lo universal. (Bourdieu 1998, 84). Esto resulta más evidente en el poder simbólico del staff técnico del FMI se sostiene en una forma de pseudo-asepsia tecnocrática, que se presenta como el resultado de una racionalidad económica supuestamente objetiva e irrefutable, librada de todo valor e intencionalidad. Esta neutralidad aparente permite que sus recomendaciones o exigencias sean percibidas como decisiones puramente técnicas, desprovistas de todo juicio moral o político. Tal como advertía Weber (2009), esta forma de autoridad remite a una dominación burocrática que se legitima precisamente por su supuesta racionalidad formal.

Otro elemento es la temporalidad. No se refiere al tiempo meramente cronológico sino a una experiencia del tiempo en el que se aprecian las nociones heideggerianas en el análisis de la burocracia. El tiempo como producto y condición de la acción. Y esto en dos cuestiones fundamentales. Por un lado, el tiempo como acumulación de los años (décadas) de presencia de una institución, asociada a la “experiencia”, que le confiere prestigio (legitimidad). Es decir, el tiempo como forma de poder, el capital (económico, simbólico) como tiempo acumulado. Por otro lado, el tiempo como forma de estructurar el tiempo de los otros, una de las prerrogativas, y no la menor, de la dominación burocrática. Otra vez el tiempo como forma

de poder, pero esta vez ejercido sobre la propia temporalidad de los dominados.

Interés y temporalidad, entonces, serán los dos ejes principales de los aspectos teóricos de este artículo, pero no podemos dejar de hacer mención al uso de los conceptos. Nociones como interés o capital son propios de la jerga económica y especialmente familiares al campo semántico del FMI. Bourdieu era muy consciente de la homonimia de sus conceptos y que el significado que él otorgaba era muy diferente al del campo económico y de la ciencia que lo encarna. En particular, en lo que respecta al FMI, resulta algo paradójico utilizar conceptos como capital e interés, tradicionalmente reducidos al ámbito económico y, en especial, vinculados a la deuda. En este sentido, el enfoque de Bourdieu permite romper con ese determinismo y proponer un análisis no circunscripto exclusivamente a lo económico, recuperando la teoría sociológica para una mejor comprensión del objeto.

En lo que sigue de este artículo, se explicitará la metodología utilizada. Luego, se presentarán casos que ponen de relieve el interés y desinterés de la burocracia del Fondo, seguido de la temporalidad y poder. El artículo concluye con unas reflexiones finales.

## II. Metodología

Este artículo se basa en 26 entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios gubernamentales y representantes del FMI con experiencia directa en la relación contemporánea entre el Fondo y Argentina, de las cuales 22 fueron grabadas<sup>4</sup>. La estrategia metodológica adoptada sigue el enfoque cualitativo propuesto por Pierre Bourdieu, que articula simultáneamente las dimensiones objetivas y subjetivas del análisis. En este marco, las entrevistas buscaban acceder a las prácticas efectivas de los entrevistados (Pouliot 2012), entendidas no solo como acciones observables, sino como expresiones de disposiciones incorporadas.

El acceso empírico a estas prácticas permite reconstruir la lógica disposicional de los agentes, es decir, el conjunto de esquemas perceptivos,

---

<sup>4</sup> Por solicitud de los participantes, las restantes cuatro no fueron registradas. El entrevistador estuvo autorizado a realizar notas sobre las respuestas de los entrevistados.

evaluativos y de acción interiorizados que orientan su comportamiento en contextos específicos. Esta reconstrucción se articula con un análisis de la lógica posicional de los actores dentro del campo, lo que implica situarlos en función de sus posiciones relativas y del capital específico que detentan (Pouliot 2012).

La combinación de ambas dimensiones —disposicional y posicional— posibilita una comprensión más profunda de la dinámica estructural del campo en su conjunto. De este modo, se busca no solo desentrañar el razonamiento práctico de los agentes, sino también poner en evidencia lo que está en juego en las relaciones de poder que configuran dicho espacio social (Bigo 2011).

Para ello, se recurrió a la rememoración de experiencias, la descripción de tareas cotidianas y la formulación de escenarios hipotéticos. Además, se complementó el análisis con reportes periodísticos y documentos oficiales del FMI y el gobierno nacional para rastrear el devenir de los acontecimientos.

La muestra estuvo compuesta por participantes de distintas edades, géneros, filiaciones políticas, lugares, niveles y tipo de estudio (aunque en su mayoría economistas). El objetivo era recabar las percepciones y opiniones de profesionales con amplia experiencia en sus interacciones con el FMI, en particular durante el reciente período de endeudamiento de 2018 a 2023. La mayoría de los participantes tienen una larga trayectoria en el sector financiero internacional, desempeñando diversos roles, como funcionarios gubernamentales, personal del FMI y consultores financieros privados.

Dichas entrevistas fueron realizadas de manera presencial y virtual entre agosto y noviembre de 2024. Los participantes han accedido a la transcripción de las entrevistas, teniendo la posibilidad de editar respuestas. A su vez, para preservar el anonimato de los participantes, se consensuó con ellos la forma de referirse a su testimonio.

Los ejes principales de las entrevistas en profundidad de una hora de duración aproximada fueron: el FMI en el escenario global, el FMI en su relación histórica con Argentina, el nuevo período de endeudamiento entre el FMI y Argentina a partir de 2018 y la experiencia profesional del entrevistado en la relación a este organismo.

Para procesar la información, se utilizó Atlas Ti (grillado) en el que se generaron códigos en función de los ejes de las entrevistas para el análisis cualitativo de cada una de las transcripciones.

### III. Interés y desinterés: la sumisión a lo universal

“Qué es el FMI? ¿A qué intereses representa?” ha sido una de las preguntas repetidas en cada una de las 26 entrevistas. En las respuestas, los entrevistados se debaten entre los intereses geopolíticos particulares de los principales acreedores del Fondo y los intereses universales de la burocracia (es decir las propias leyes del staff) con quienes los funcionarios del país prestatario se vinculan cotidianamente. Pese a ponderar una de las caras del Fondo por sobre la otra, en su gran mayoría, ninguna de las respuestas elude ambas caras.

Un ex secretario de Estado durante el nuevo período de endeudamiento reflexiona sobre el Fondo:

Desde su propio nacimiento en los acuerdos de Bretton Woods, el Fondo representa los *intereses globales*. Esos intereses globales, si bien tienen una coherencia permanente, tienen una configuración propia de quienes lo conforman que a su vez también son actores políticos, sociales, económicos que tienen sus intereses y por lo tanto van construyendo una identidad institucional del Fondo dentro de ciertos parámetros. ¿Cuáles son esos ciertos parámetros? La propensión a *la estabilidad de la economía mundial*. Más allá, después de sus funciones de *prestamista de última instancia* de los gobiernos. (Énfasis agregado)

Más adelante, el funcionario de gobierno continua: “(...) Hay estructuras de intereses internas dentro del Fondo como visión político institucional en donde *claramente está el directorio con una ambición política y el staff con una visión técnica*” (énfasis agregado).

Esta tensión o coexistencia entre la presencia de intereses particularísimos (políticos) y misiones globales, se repite en la definición de un ex secretario de Estado del área económica durante el nuevo período de endeudamiento (2018-2023):



El Fondo es un organismo internacional de ayuda y asistencia financiera. Particularmente orientado a asistir en momentos de crisis, a países que enfrentan problemas de balance de pago o de restricción de financiamiento, etcétera. Esa sería la definición formal. Naturalmente, como toda institución, un organismo internacional está cruzado por cuestiones políticas, geopolíticas internacionales, tanto en sus objetivos como en su gobernanza y en las prioridades que tiene.

Como acción de carácter global, con fin universal y, por lo tanto, desinteresada, es común que el funcionamiento del Fondo aparezca asociado a la “ayuda”, aspecto inseparable de los principios éticos y morales socialmente reconocidos. Este accionar que podría ser catalogado de altruista coexiste de manera implícita en una aparente contradicción con la presencia “egoísta” de intereses partidarios de los acreedores dominantes.

Asumiendo su función universal, un director del FMI también enfatiza sobre los intereses geopolíticos:

*Al FMI lo defino como una cooperativa de crédito en la que los países constituyen un fondo y se prestan entre ellos cuando tienen un problema. Pero además de eso, el Fondo es un consultor para países que lo necesitan, con más palanca en algunos que en otros. Pero es un rol que se aprecia mucho, sobre todo en países emergentes y de bajos ingresos. (...) El Fondo principalmente representa los intereses de los principales acreedores y las grandes economías del G20. Principalmente Estados Unidos que tiene poder de veto. ¿Hasta qué punto es adecuado? Podríamos quedarnos discutiendo horas. (Énfasis agregado)*

Al respecto, las voces que ponderan la predominancia política el organismo no ignoran la responsabilidad para apoyar a las naciones. Al respecto, un ex secretario de Estado reflexiona:

El FMI (...) es un organismo de crédito fundamentado, formado y garantizado por los países más poderosos después de la Segunda Guerra. Después, el mundo tuvo muchos cambios profundos. El FMI defiende los objetivos financieros desde un escritorio en Estados Unidos, queriendo

manejar la realidad de países en vías de desarrollo. Que mucho dista de lo que se ve en ese escritorio. Pero tiene numerosas complicidades: políticas, económicas, de todo tipo.

Más adelante, el exsecretario completa: “El FMI juega el rol de padre financiero que te va a ayudar. Hacés cualquier desastre de la Argentina y te va ayudar. Gobernás sin planificación y siempre podés recurrir al FMI.”

La coexistencia entre una responsabilidad global (universalidad asociada a la tecnocracia) y la parcialidad geopolítica es recurrente en las definiciones del Fondo. Un ex director del Organismo señala que:

El FMI es en términos simples una cooperativa de crédito formada por 193 países con votos diferenciados. Pero realmente es una cooperativa donde cada uno de los países entrega o da la posibilidad de que el Fondo este financiado. Ahora el FMI en su creación hace 79 años fue creado como organismo para ayudar a mejorar las relaciones financieras internacionales y a través del tiempo se convirtió no solamente en el guardián de las relaciones internacionales, de mejorar las condiciones, sino a medida que fue evolucionando la economía internacional, se volvió más abierta, se volvieron hacia tipo de cambios flexibles. (...) *el Fondo, aunque represente a 190 miembros, hay países que tienen más porcentaje de los votos. Todos estos países entienden la importancia de tener un ente que preste y que ayude entre comillas a los países a mejorar su situación económica y de alguna manera los distancia de tener que enfrentar a los países directamente. De alguna manera, el Fondo Monetario se convirtió en los nuevos marines de los países grandes. No hay invasiones ni nada por el estilo, pero es una entidad que entra a tratar la situación económica no violentamente a pesar de que tiene fama de eso. Pero que tiene el apoyo de esta cooperativa de crédito.* (Énfasis agregado).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Del mismo modo, otro testimonio encuentra en el devenir histórico de la relación la tensión o contradicción existente entre el interés global y los intereses geopolíticos que habitan la organización. Al respecto, un exministro durante el nuevo periodo de endeudamiento define al Fondo como:

“Un organismo de la segunda posguerra que tiene como objetivo original llevar un mecanismo de compensación de flujo de capitales para evitar movimientos muy abruptos”

La simultaneidad entre intereses geopolíticos particulares e intereses globales no se presenta sin que los entrevistados se incline por uno de los propósitos. Un ministro de economía durante el periodo de endeudamiento (2018-2023) expresa una visión en la cual la línea política se impone por sobre la línea burocrática:

Es un organismo super alejado de la realidad de los países. Aplicando recetas iguales para todos los países y todos son distintos porque tienen contextos sociales, económicos e históricos distintos. Y forzando esas recetas en cada uno de los países.

A la vez, el ministro señala:

La línea burocrática tiene mucho poder en todas las organizaciones. Siempre tiene mucho poder. *El Estado se define por una nueva burocracia, que tienen sus nuevos intereses. Tienen mucho poder, pero en definitiva el directorio, las sillas del Fondo, tienen mucho peso.* (Énfasis agregado).

Las disconformidades con el FMI revelan una expectativa de las funciones concernientes a éste. Expresa un reconocimiento de esta burocracia internacional y de los intereses globales que representa o debería representar. El reconocimiento de la naturaleza burocrática del FMI, enfatizando su carácter universal, perdura junto con los intereses geopolíticos.

Es evidente que, en la perspectiva de los entrevistados, la definición del FMI no es ajena a una definición de poder e intereses. En este, habitan intereses globales y geopolíticos que coexisten dentro de la organización. Sin embargo, poco se reflexiona sobre la tensión o relación existente entre ambos intereses. Un entrevistado, un ex funcionario del gobierno argentino

---

tos de economías entre países. (...) *El Fondo después se fue desvirtuando y es un instrumento de poder donde está centralmente representados los intereses de las potencias. Principalmente Estados Unidos. El FMI se fue convirtiendo en un gran divulgador de una ideología económica*" (énfasis agregado).

que tuvo una activa participación en negociaciones con el Fondo Monetario Internacional en el periodo de nuevo endeudamiento (2018-2023) alcanza una reflexión inusual respecto a esta tensión entre la política y la burocracia. Al respecto, responde:

Es una organización. (...) El Fondo como institución, sus trabajadores, directores, staff, se perciben muchas veces como un sujeto más que como un objeto. Generan normas, procedimientos y reglas que muchas veces entran en contradicción con su propio carácter que es el de ser una herramienta. Si querés entender al Fondo te va a costar mucho entenderlo fuera de esta lógica donde hay sujetos del que participan como institución, pero no lo gobiernan. Gobiernan su cotidianeidad, su metodología, sus prácticas, su forma de abordaje. Pero después está esa otra parte que es la que toman decisiones. Y esas decisiones muchas veces no tienen que ver con buenas prácticas sino con voluntades políticas, que muchas veces entran en contradicción. Yo creo que en Argentina fue el caso más palpable donde estas dos caras del Fondo aparecieron más claras. Eso puede ser lo más normal en una organización. Pero lo raro del Fondo es que su staff es una organización que no está gobernada por su directorio. Cree que está vivo. Y eso es extraño, eso es muy particular del Fondo.

Puede pensarse que lo que le causa extrañeza al entrevistado es esa dimensión un tanto inasible que constituye a la organización burocrática como tal. En la respuesta se sugiere una práctica tecno burocrática con leyes propias y, por otro lado, un componente político que, a pesar de aparecer por fuera, define y establece el camino que debe seguir la organización. Lo que el entrevistado percibe como una contradicción<sup>6</sup>(Adler-Nissen, 2012), en realidad es lo que constituye al Fondo como organización y constituye su ser y su deber ser.

---

<sup>6</sup> El debate en torno a la distribución del poder en las organizaciones internacionales — y en el Fondo Monetario Internacional en particular — ha ocupado un lugar destacado en la literatura académica (Nemiña 2019; Meibauer 2023; González 2001; Waltz 2010; Keohane 1984). En este contexto, la incorporación del enfoque bourdieusiano al campo de las relaciones internacionales representa una alternativa teórica que permite trascender la clásica dicotomía entre estructura y agencia, abriendo nuevas posibilidades para el análisis de las dinámicas de poder (Adler-Nissen 2012).

La burocracia se presenta como libre de toda valoración que no implique aquello que no reviste su interés propio. Establecer cuál es el interés del Fondo es la cuestión a desentrañar. Si nos guiamos por sus dichos, lo que la organización dice sobre sí misma, sobre su real misión, a través de la voz de sus funcionarios más conspicuos, es la de prestar ayuda a los países que así lo requieran, para que puedan lograr equilibrios macroeconómicos como condición necesaria para su crecimiento y así poder alcanzar una prosperidad a largo plazo.

Lo anterior es un modo de sintetizar lo declamado por la organización a lo largo de los años, más bien décadas, con más o menos variantes, registrable en infinidad de discursos, declaraciones, entrevistas o plasmado en documentos (Ricci y Divito 2024). Pero lo que nunca se escuchará o leerá por parte de la institución es la manifestación de un interés propio, un fin para sí misma. En apariencia el FMI no persigue otro interés que el de ayudar a alcanzar objetivos universales de prosperidad económica y social para países en dificultades. Si entendemos interés en un sentido estrictamente utilitario, ceñido a fines instrumentales, generalmente asociados a la persecución de objetivos materiales, es decir económicos, puede pensarse que, al Fondo, como institución ecuménica, de carácter supranacional, solo lo mueve el desinterés. En forma sintética, y siguiendo a Bourdieu, puede decirse que el único interés del FMI es el desinterés.

¿Qué significa una acción desinteresada? Desde una filosofía de la acción racional —que concibe al agente como un calculador estratégico—, o desde una ciencia económica que antropológicamente postula la figura del *homo economicus*, una acción desinteresada sería aquella que no persigue ningún tipo de beneficio material. Ya sea una acción individual o una acción llevada a cabo por una institución, es desinteresada mientras obedezca a una disposición ética, reconocible en un espacio social, orientada por valores de carácter universal. Si bien esa conducta no obtiene nada material, Bourdieu advierte que el “desinterés paga y es recompensado” (Bourdieu 2024, 89), no de forma económica, sino de forma simbólica, como gratificación psicológica individual. El supuesto desinterés adquiere reconocimiento por parte de quienes comparten el mismo espacio social —el campo— concebido como una estructura de posiciones. Son estos agentes quienes perciben dicho desinterés y le otorgan crédito y legitimidad.

Resulta relevante destacar como el FMI, un agente asociado a un orden económico racional que se mueve dentro del marco de acciones racionales instrumentales que rigen todo orden económico que se precie, se sirve, en forma tal vez paradójal, de la obtención de los bienes simbólicos reconocibles por aquéllos mismos que reconocen la racionalidad tecno burocrática de sus fines. La superación del interés material (económico) se hace posible en la apelación al desinterés conformado por una aspiración a lo universal. El FMI es una burocracia universal que desinteresadamente solo se preocupa por lo universal, es decir por el interés universal. Prestar un servicio, una ayuda, lo legitima como burocracia y la hace necesaria.

Las características de la autoridad burocrática del staff, misioneros anónimos de lo universal, les permite comportarse como personajes intercambiables, reducidos a la función que le otorga el reglamento respecto al interés general. En otras palabras, ese monopolio de la violencia simbólica legitima se afirma en la pretensión burocrática de situarse en un punto de vista que pretende ser general, deslocalizado, desparticularizado, neutral, y competente con el interés general (Bourdieu 2003, 147).

En definitiva, como toda burocracia, el FMI procura permanecer, seguir existiendo. Por lo tanto, ese desinterés, ese interés por lo universal, es vital. El reconocimiento que le otorgan los agentes completa el cuadro. Dice Bourdieu: “La apropiación privada de lo universal es uno de los aspectos que yo llamo ‘violencia simbólica’, aquella que se ejerce con anuencia o complicidad de los dominados” (Bourdieu 2024, 153).

Más adelante, continúa con el análisis:

...el desinterés y la sumisión a lo universal, esa representación ideológica que tiene la burocracia de sí misma, forman parte de las condiciones de funcionamiento de la burocracia. Al creerse universal, ésta también logra hacer creer que lo es, y esa universalidad de representación contribuye a la eficacia simbólica de la representación si se acepta mi definición de violencia simbólica como violencia que es desconocida como arbitraria en los intereses particulares que la determinan y que, por eso mismo, es (sin que haya siquiera un acto de reconocimiento como en la lógica hegeliana) reconocida como legítima. Sobre el desconocimiento de lo arbitrario se funda el reconocimiento. (Bourdieu 2024, 157)

Como burocracia que se presenta como desinteresada y se arroga la defensa del bien común —en este caso, el equilibrio financiero global—, el Staff del Fondo enuncia veredictos con pretensión de universalidad, orientados a obtener reconocimiento y legitimidad internacional.

Volviendo al testimonio del entrevistado:

Con el cabildeo que hay que hacer para aprobar la revisión del staff y con el cabildeo distinto que hay que hacer para lograr la aprobación del directorio, ahí uno rápidamente nota que, si bien el staff piensa en el directorio, también hay una parte institucional que se llama así misma transparente, integra, no condicionada por intereses políticos, que es extraño. Porque en realidad pasas por un directorio que tiene sillas y esas sillas tienen intereses políticos. Vos al final del día estas preparando un informe para convencer a un directorio.

No puede ser más clara la situación, aunque al entrevistado esto también le cause extrañeza, por estar “atrapado por el juego”, ya que participa de ese mismo campo burocrático, de ese universo de creencias. Por un lado, tenemos un ideal de desinterés y, por otro lado, una serie de intereses políticos, que siempre aparecen al sentido común como espurios, en una aparente contradicción. El mismo autor señala que esta “contradicción no contradictoria” es la que constituye la propia complejidad del campo burocrático, denegando aquello que en realidad se hace (Bourdieu 2024, 230-231).

El campo político —junto con el económico— representa el universo del interés, mientras que el campo burocrático —la dimensión del FMI que se manifiesta como el universo del desinterés— constituye su contracara. Ambos conforman dos elementos tan contradictorios como inseparables. La eficacia material de la dominación del FMI, a través de los mecanismos políticos y económicos, no podría realizarse sin el beneficio simbólico que otorga la apelación al desinterés de la burocracia. Dice Bourdieu:

La cuestión del desinterés como distancia respecto del interés económico o, más ampliamente, respecto de cualquier interés egoísta, material o simbólico, se vincula con la cuestión de las condiciones de posibilidad de universos sociales que tendrían como ley la sumisión al

interés general o la dedicación al servicio público y que, en una palabra, crearían las condiciones favorables para la aparición de un interés en el desinterés, y a la vez *habitus* altruistas, de abnegación y de devoción. Tal como demuestra la existencia universal de estrategias de universalización del interés particular (por las cuales los agentes aspiran aponerse de su lado lo universal-es decir, el grupo-, ateniéndose a las reglas de pretensión universal), podemos admitir que lo universal es objeto de un reconocimiento universal y que el sacrificio de los intereses egoístas (especialmente los económicos) es universalmente reconocido como legítimo (...). Esto implica que todos los universos sociales tienden a ofrecer, en grados diferentes, beneficios simbólicos de universalización (...). Y que los universos como el campo burocrático exigen con mayor insistencia la sumisión a lo universal están particularmente dispuestos a la producción de esos beneficios (y, a la vez, particularmente expuestos a la visión sospechosa que ve en cualquier acción de pretensión universal la universalización de un interés particular). (Bourdieu 2024, 332)

El propósito del desinterés, asociado a un bien común general, pretende invocar (y ser reconocido por) una visión por encima de los conflictos coyunturales del país prestatario. Alcanza niveles de abstracción inalcanzables por los funcionarios locales con peticiones enceguedas por el cortoplacismo de su agenda.

Esta apropiación de lo universal con interés en el bienestar común no es esquivia a la emergencia de una sutil superioridad ética, devenida en autoridad moral (Ricci y Divito 2024).

El reconocimiento (y la expectativa) de la función universal del Fondo, es decir, su cara burocrática, es recurrente incluso en los testimonios de aquellos actores de gobierno más críticos del organismo, que basan su disconformidad en la parcialidad política. Las responsabilidades globales de esta instancia universal los congrega a solicitar “ayuda” incluso en la disidencia política. Los testimonios dan cuenta que la apelación del FMI a una ética pretendidamente compartida con el país prestatario (Ricci y Divito 2024), es correspondida con los testimonios de los funcionarios argentinos. Hay una internalización del discurso del Fondo, en la que los agentes locales y no locales validan los principios pretendidamente universales. Un ministro



de relaciones exteriores de la última década reflexionaba sobre la posibilidad de salirse del Fondo:

Las decisiones de salirse del FMI implican no contar con una de *las posibles ayudas en un momento de crisis*. Eso es una decisión que uno puede tomar cuando esta todo bien. Y si esta todo bien y no necesitas ayuda, ¿por qué te irías?

Respecto al rol del Fondo y su relación con Argentina en el acuerdo, un funcionario argentino vinculado al FMI señalaba: “El Fondo está aquí para *ayudar a los países*. Si el programa se podía encauzar con una serie de reformas, como se intentó hacer de manera bastante exitosa, el Fondo está para seguir ayudando”.

En el mismo sentido, un ministro crítico del Fondo durante el nuevo período de endeudamiento:

[El Fondo] *te quiere ayudar* a que vos generes las condiciones macroeconómicas para que esto después funcione solo. Que vos me puedas pagar, que le pagues a los acreedores y que después tengas una economía de mercado que funcione sola. *Sin ayuda del Fondo, ni de nadie*.

A través de este análisis, puede pensarse que las duras exigencias del FMI a los países que se ven obligados a recurrir a su ayuda técnica y financiera solo pueden plantearse y aceptarse en el marco de esta forma de dominación burocrática, que no obedece solo al poder económico, sino a un ejercicio del poder también fundado en los beneficios del capital simbólico. Es este segundo aspecto el que resulta menos evidente: el reconocimiento del poder (legitimidad) del dominante implica el propio desconocimiento del dominado de la arbitrariedad de ese poder (violencia simbólica).

#### **IV. Temporalidad y poder: inercia histórica**

Esta sección analiza otro elemento de la dominación burocrática durante el reciente ciclo de endeudamiento (2018-2023) entre Argentina y el FMI. Se centra en una dimensión crucial de la burocracia destacada por Bourdieu: la temporalidad.

La temporalidad no se refiere al mero tiempo cronológico, sino al tiempo como experiencia social encarnada: el tiempo como producto y condición de la acción. Es una acumulación de años, incluso décadas, de presencia institucional que confiere prestigio y legitimidad simbólica. El tiempo, en este sentido, no es solo capital simbólico acumulado a lo largo del tiempo —un reconocimiento de su papel tradicional en el campo—, sino también una forma de poder. Como se demostrará en esta sección, la experiencia instrumental del tiempo se convierte en un mecanismo para estructurar la temporalidad de los otros, una de las prerrogativas centrales, y a menudo ignoradas, de la dominación burocrática. Es el ejercicio del poder sobre los horizontes temporales de los dominados.

Se le pregunta a otro entrevistado, un ex director de un banco estatal durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023), ¿qué es el FMI? Entre otras definiciones, afirma:

Es el que administra los procesos por los cuales ese endeudamiento se va regulando y se va combinando las estrategias sobre cada uno de los países endeudados, representando siempre el interés de los acreedores.

Posteriormente se le pregunta sobre el acuerdo firmado con el Fondo en 2018, que consistió en un préstamo récord al gobierno argentino de ese entonces.

Es un acuerdo que claramente tiene un componente geopolítico muy importante, que lo hace distintivo respecto a otras intervenciones del Fondo. Es distinto a los anteriores. El acuerdo que se establece es un acuerdo que permite el control de la política económica hasta el 2034 por parte de Estados Unidos, y seguramente se van a prolongar más las condicionalidades.

A los fines de este análisis, no resulta tan relevante la visión del entrevistado sobre el organismo crediticio como factor de poder

internacional y su capacidad de injerencia directa en la economía de un país —especialmente a través del último acuerdo *stand-by*— como sí lo es otro aspecto subyacente en su respuesta, menos evidente, pero no por ello menos determinante. El Fondo “administra los procesos”, regula, controla, combina estrategias y, a partir de determinado momento lo hace de una forma distintiva, como nunca antes, e incidiendo decididamente a futuro. En términos de Bourdieu, puede pensarse el FMI, como poseedor de formas de capital, no sólo económico, sino también simbólico, que ejerce una dominación que se hace efectiva por poseer una acumulación de años como agente determinante del campo financiero internacional. Como dominante del campo, no sólo se sirve por los privilegios concernidos a la posición, capaz de hacer que las fuerzas inherentes al campo jueguen invariablemente a su favor, sino que también cuenta con la posibilidad de estructurar la temporalidad de aquellos agentes dominados, condicionando desde las condicionalidades (la redundancia es intencional) del pasado hasta proyectar las posibilidades a futuro, “hasta 2034”, “y seguramente se van a prolongar más...”.

Dice Bourdieu:

...el capital, esa suerte de memoria histórica, de inercia histórica (...). Si hay que hablar de capital, es porque el mundo social es tal que tiene una memoria. Como decía Leibniz, “el presente está preñado de futuro”. Si el presente está preñado de futuro, es porque en cada momento del presente de las personas tienen los medios de dar forma al futuro, y lo crucial es esa suerte de puente entre lo presente y lo porvenir; las definiciones más clásicas de los economistas aluden a esa propiedad. (Bourdieu 2021, 189)

El capital, entonces, tal como lo define Bourdieu, es “tiempo acumulado” (Bourdieu 2021, 223). Y esto es válido para todos los tipos de capital, entre ellos el económico y el simbólico. El reconocimiento del FMI como institución y su capacidad de brindar asistencia técnica y, fundamentalmente, apoyo financiero, es producto de una presencia histórica de relevancia internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la fecha, más allá de los distintos cambios atravesados y las variaciones de su peso específico en las relaciones financieras internacionales. Por ello, el poder simbólico del Fondo, dotado de capital

económico, sigue siendo relevante incluso cuando este experimenta una pérdida de peso relativa en relación a la deuda total de los Estados deudores tras la emergencia de los mercados de capitales.

El reconocimiento de la experiencia histórica conlleva implicaciones condicionantes para el futuro. Otra temporalidad emana de la propia acción del Fondo, al estructurar las expectativas y perspectivas de los prestatarios. Las condicionalidades asociadas a planes de ajuste y sus sucesivas revisiones a cargo de los enviados, prefijadas de acuerdo a un calendario estricto, así como también el cumplimiento de los pagos correspondientes y los viajes a Washington de los sucesivos ministros de economía y sus principales asesores, todas ellas constituyen una serie de acciones envueltas en y, a la vez productoras de, una temporalidad específica, propia del campo burocrático específico. Las condicionalidades del FMI son, a la vez, un tiempo condicionado.

En este sentido, la experiencia de un ex ministro de Economía, durante el reciente período de endeudamiento (2018-2023) sirve para conocer las implicancias temporales y espaciales de la relación con el Fondo. Su experiencia y reflexiones a continuación sirven para comprender como la cartera económica del Estado debe compartir y consensuar la administración de su agenda con “la última instancia” en pos de acceder a su capital simbólico. Intentos por ignorar o contradecir la soberanía compartida de esta genera reacciones de la última instancia. Al respecto, la experiencia en el Ministerio lleva al exfuncionario a reflexionar sobre la autonomía del gobierno durante su gestión:

[El gobierno] pierde libertades. El FMI te condiciona mucho. Se viene a instalar una oficina en cada país que firma un crédito del Fondo. Esa sola situación de tener una oficina en el Banco Central o en el Ministerio de economía, preguntándote todo el tiempo cuales son las políticas que estás haciendo y diciéndote este si, estas no, es básicamente una pérdida de soberanía. La autodeterminación de cada uno de los gobiernos se debilita, estando el FMI. A mí me pasó con una política que implementamos que era algo muy sencillo. (...) Y cuando sacamos la norma legal, llama el FMI para preguntar por qué lo habíamos hecho sin autorización, sin consultar. (...) Se enteraron por el boletín oficial, ni siquiera por los medios porque

era algo muy burocrático, muy burocrático. Y llamaron para preguntar por qué lo habíamos hecho. Y ahí me acuerdo que me shockeó.

La rutina de la dependencia (Kedar 2012) alcanza su punto culmine durante los periodos de acuerdos: “Cuando uno tiene un contrato con el Fondo, tiene contacto permanente, no podés evitar las reuniones. Son todas las reuniones largas. Te llevan mucha energía y mucho tiempo”.

La dinámica de la relación obliga al Ministerio de Economía a adaptar sus agendas a los requerimientos del Fondo. Tras jurar como ministro, llegó el momento de presentarse ante el Fondo:

Después de la reunión de presentación tuvimos reuniones de trabajos, con agendas, números. Íbamos con muchísima documentación, muchísima información de Argentina. Fue una reunión de dos horas, después unos 20 minutos con el gerente general y después unas 6 horas de trabajo y al día siguiente otras 4, 5 horas de trabajo y ya después me volví” (a Argentina). (...) También en esa época yo tenía el teléfono móvil del director general. Nos comunicábamos a veces, pero intentaba que no se convirtiera en algo habitual.

*Entrevistador:* ¿Había alguna intención por parte de ellos de ponerse en contacto con usted?

*Entrevistado:* [interrumpe] Sí.

El tiempo forma parte del capital del dominante y, así como este impone las reglas del juego, también estructura la temporalidad de los dominados, quienes —por necesidad o sumisión— quedan sometidos a sus ritmos. Todos, sin distinción, se convierten en víctimas de la espera: ya sea ante la incertidumbre por una aprobación<sup>7</sup>, una reunión, un desembolso o, en su

---

<sup>7</sup> Esto puede verse ejemplificado también en el año 2002 tras la declaración default y la insistencia del ministro Lenicov por alcanzar un acuerdo con el Fondo. El apuro de las autoridades locales por “cerrar” un acuerdo frente a las presiones del tiempo es evidente después del default argentino en el 2001 y las emergentes autoridades nacionales, en proceso de construcción de legitimidad. Su “urgencia” fue contestada por Thomas Dawson, director del Departamento de Relaciones Exteriores en 2002, disuadiendo el

forma más crítica, ante la expectativa de un cambio político que agilice los mecanismos de una burocracia que, a diferencia de los demás, parece disponer ilimitadamente del tiempo, como si este le perteneciera.

Un ex secretario de Estado durante el periodo de endeudamiento relata:

Teníamos encuentros en Argentina y en Estados Unidos. (...) Las primeras revisiones transpirabas bastante. La primera vez que fui, fue bastante tenso. Éramos un nuevo equipo, no nos conocía nadie. (...) Yo me acuerdo que para llegar a un acuerdo, fui 5 veces. Y eran discusiones que arrancábamos a ocho de la mañana y terminábamos a las seis de la tarde. He escuchado comentarios donde me han dicho que en la época de Macri que han viajado una vez y no fueron más. Así que fíjate el poder que tenés que tener en términos políticos en algunas veces, que la parte técnica pasa a un segundo plano completamente. En la parte política no teníamos apoyo.

A este respecto, Bourdieu afirma:

En la relación entre mi espera, entre el hecho de que espero algo del juego, y la estructura del juego, la estructura de las posibilidades objetivas procuradas a alguien como yo, (...) se crean el poder que el juego ejerce sobre mí y, al mismo tiempo, el poder que ejercen sobre mí quienes tienen poder sobre el juego. (Bourdieu 2021, 21)

Las consecuencias de esta relación asimétrica no se reducen únicamente a una dependencia económico-financiera —determinante para cualquier política pública de los países prestatarios, y particularmente en un caso como el de Argentina—. También implican la pérdida de una temporalidad propia, capaz de romper con la inercia del pasado que estructura la crisis presente y proyecta pronósticos funestos hacia el futuro. Esta dimensión temporal está implícita en las formas de dominación tecno burocráticas y

---

apuro argentino al remarcar que era “más importante hacer las cosas correctas que rápidamente” (López Cópola et al. 2003, 10). La negativa no estaba exenta de preceptos morales.

son parte insoslayable de una relación que suele analizarse como solo de índole económico-financiera.

A modo de conclusión de esta relación entre poder y tiempo, en el mismo texto Bourdieu señala que desde la perspectiva del dominado todo se hace imprevisible, “lo cual significa que lo peor no es siquiera seguro y lo mejor no es siquiera posible”.

Como señala Bourdieu, el campo tiende a beneficiar a los dominantes. Hay un principio conservador en el que la dinámica del campo reproduce la posición de los dominantes y la de los dominados. Como ya se ha señalado, la relación de un país deudor con el FMI en tiempos de crisis financiera y económica internacional es decisiva para estabilizar las obligaciones contractuales con los acreedores. Este patrón es aún más evidente para los “deudores crónicos”, es decir, aquellos países cuya reproducción de su posición en el campo financiero internacional depende principalmente de la obtención de nueva deuda. En este escenario, “el tiempo”, “la espera” o dicho de otro modo, el calendario de vencimientos aumenta el poder del Fondo (en todas sus dimensiones). La acción, inacción, demora o inactividad de la última instancia, (expresada por su personal o por el directorio) son formas distintas de una misma relación de dominación. La quietud en el devenir de los vencimientos no hace más que acrecentar la sumisión del dominado, siempre y cuando este último siga apostando en el juego, sin desentenderse de las reglas, sin salirse de él. Un ejemplo reciente en palabras de un entrevistado sirve para ilustrar lo expuesto.

Durante el último período de endeudamiento (2018-2023), cuando Argentina necesitaba sancionar un nuevo acuerdo en 2021 para refinanciar los vencimientos del SBA “fallido” de 2018, la administración del tiempo era ajena. En palabras de un ex funcionario de alto rango gubernamental:

En diciembre del 2021, el acuerdo técnicamente estaba cerrado, pero no lográbamos el acuerdo en términos políticos con Estados Unidos fundamentalmente (...). El mundo tenía otros problemas y nos costaba mucho (...) Ya teníamos los teléfonos muy bloqueados. No conseguíamos poder resolver el tema. Argentina no quería caer en default con el FMI, pero no teníamos los recursos para pagar el acuerdo de Macri. Era absolutamente imposible. Pero bueno, en la Casa Blanca no podíamos terminar de cerrar la negociación.

Finalmente, funcionarios del gobierno acceden a una reunión en la Casa Blanca con el secretario del Tesoro, Anthony Blinken a quien plantean la imposibilidad de hacer frente al próximo vencimiento del Fondo, que debía hacerse en las próximas semanas. Este impago,

iba a generar una crisis para Argentina en principio, pero también para toda la región. Porque si Argentina entra en crisis con el FMI, eso va a contaminar la región. (...) Estas crisis nosotros las conocemos. Tras esa reunión, logramos una declaración de Blinken que fue muy positiva: Que Estados Unidos va a ayudar a la Argentina. Eso fue un alivio, por lo menos quita presión. Al menos con los plazos. (...) A partir de esa reunión, se destrabó. Solo fuimos porque el calendario corría y el reloj de arena estaba dado vuelta. Después de esa reunión llaman a Guzmán y se retoma la negociación. No hablábamos desde hace un mes con el Fondo. Un mes después se aprueba.

Además de destacar la importancia del apoyo político, y en particular, el de su miembro más poderoso, esta cita muestra cómo la burocracia del FMI, que lo regula todo, se reserva la autodeterminación del tiempo (el propio y el ajeno), variable clave en la relación con el país deudor en situación de crisis. El monopolio del cronograma está convenientemente enmarcado en el cumplimiento de las “obligaciones de la regulación”. Esto también quedó en evidencia cuando el FMI tuvo que cumplir con emitir un informe de evaluación ex post del cuestionado acuerdo sancionado en 2018. Esta obligatoria autoevaluación del FMI (que no corresponde a la Oficina de Evaluación Independiente sino al propio personal) fue finalmente publicada el 22 de diciembre de 2021. Además de ser una fecha con poca atención mediática, el informe de autoevaluación se redactó cuando las negociaciones para un nuevo acuerdo ya estaban avanzadas -técnicamente cerradas, según una fuente entrevistada y según publicaron los medios-, apenas tres meses antes de su sanción oficial -lo que prácticamente lo saca de la agenda pública (Presidencia de la Nación 2022; Página/12 2021; IOL invertironline 2021; Análisis Urbano 2021; Sticco 2021).

El Fondo no sólo gestiona el momento de las revisiones, desembolsos, reformas y autoevaluaciones para reproducir su legitimidad y al menos



preservar su reputación. En tanto última instancia, el Fondo reconoce la eficacia de su inacción en las negociaciones. Esto se hace evidente en una experiencia previa al default de 2001. Un gobierno urgido por los compromisos económicos suscribe la dinámica de trabajo propuesta por el Organismo. La agenda de la deuda también aumenta la posibilidad de sancionar acuerdos “imposibles”, como percibió un funcionario en el período anterior a la crisis de 2001. Un alto funcionario del Ministerio de Economía en 2001 reflexiona:

Me acuerdo el FMI en el 2001, que hicimos el programa en deflación y con la convertibilidad, sin cepo manteniendo el acceso a los mercados. (...) Cuando se firma este programa y se fija una meta fiscal del 2001 pero el staff del Fondo, ya no el directorio, cuando eso baja hace una trimestralización muy complicada. Ahí sí puede haber cierta flexibilidad que no hubo. En general, si vos largas un programa, tanto al gobierno como al Fondo le convienen que el primer trimestre se cumpla. (...) El Staff era muy duro, puso metas muy difíciles que no se cumplieron. En el medio cae Machinea. Ese programa que era tan importante no duró ni tres meses. No llegó a cumplir la primera meta. Del lado del Fondo dirán: “Los argentinos son un desastre”. Yo te puedo decir que del lado del Fondo nos pedían que firmemos un acuerdo imposible, y no íbamos a poder. Pero como no teníamos otra opción lo firmamos y después no pudimos. Pero bueno, a nosotros tampoco nos apuntaban con una pistola. Fue un acuerdo que se firmó y era un gobierno que estaba en disolución política.

Este último comentario sobre que Argentina no esté obligada a firmar este acuerdo, que parece contradecir la referencia anterior de que el Fondo es la única opción, sirve para demostrar la violencia simbólica del FMI, en la que los prestatarios en una relación asimétrica legitiman la dominación sobre a las que están sometidos (Bourdieu 2001). Si bien las autoridades locales y el FMI comparten el interés por sancionar un acuerdo, la acumulación de tiempo es asimétrico. La desposesión de tiempo de espera por parte de las autoridades locales hace que el acuerdo por acordar entre el dominante y el dominado transformen la relación de fuerza en favor del primero.

En relación con el anterior ejemplo histórico mencionado corresponde con las declaraciones posteriores al default argentino del 2001 de Thomas Dawson, director del Departamento de Relaciones Exteriores en 2002, quien señalaba que “es más importante hacer las cosas correctas que rápidamente” en respuesta al nuevo apuro del Gobierno argentino por firmar un acuerdo (López Cópola et al. 2003, 10). La espera del Fondo, devenida discursivamente en templanza y mesura, aumenta su poder de negociación.

La sola posibilidad de recurrir a la "última instancia" en las crisis será suficiente no sólo para firmar y afirmar un acuerdo sino también para declarar que es propio, fruto de su voluntad. Mientras el Fondo sea considerada "la única salida", los deudores pueden incluso ahora expresar "Propiedad" (*ownership*) de los Acuerdos. Este nuevo concepto, es una nueva invención del Fondo desde la reforma de la última década que funciona como una autoafirmación explícita de la responsabilidad local del destino de los acuerdos. Es la reafirmación técnica de la "ética de la autoayuda", en la que cada prestatario es el único responsable de su situación (Ricci y Divito 2024, 127).

## V. Reflexiones finales

Por lo tanto, la cuestión de “¿qué es el FMI?” permanece aún sin una respuesta definitiva, y el presente análisis constituye únicamente un primer esbozo para abordarla. En tanto organización internacional y instancia supranacional que se presenta —y es percibida— como legítima, la burocracia del FMI —compuesta por su staff y su directorio— guarda, desde nuestra perspectiva, una particular afinidad con la burocracia estatal, la cual ha sido objeto de análisis en estudios sociológicos como los de Bourdieu. Asociada a la creación del propio Estado Moderno, impuesto por el monopolio de la violencia física legítima, en su descripción weberiana (Weber 1986), y con el agregado sustancial de Bourdieu al señalar también la monopolización de la violencia simbólica (Bourdieu 2012), la burocracia administrativa, aparece como el centro de gravedad, insoslayable en todo análisis del Estado.

Analizar la estructuración de las relaciones de poder en el campo financiero internacional desde la teoría de los campos de Pierre Bourdieu

permite comprender el posicionamiento de los Estados deudores, siendo Argentina —por la recurrencia de su endeudamiento— un caso ejemplar. Su constante necesidad de financiamiento externo no solo la convierte en un actor habitual dentro del campo, sino que también la ubica estructuralmente del lado de los dominados, debilitando las decisiones soberanas<sup>8</sup> frente a instituciones internacionales como el FMI. Esta relación de poder, en detrimento de la soberanía del Estado-nación es testigo de la transformación y expansión de la burocracia en tanto forma de dominación. Richard Sennett lo ha descrito en “La cultura del nuevo capitalismo” (2006) señalando la transformación de la “pirámide” burocrática bismarckiana, el tipo militar de organización, y el pasaje a una nueva forma de organización, menos rígida, flexible, cuyo centro no es responsable de las consecuencias de sus actos, con fuentes de poder menos visibles que en el modelo anterior.

Desde sus formas primigenias que se remontan al derecho canónico de la Edad Media, pasando por sus formas premodernas del SXVI y SXVII, hasta su cara más reconocible y ampli estudiada de fines del SXIX y su consolidación en el SXX, el modelo weberiano, como se la sintetiza e identifica, el fenómeno de la burocracia presenta desde fines del siglo pasado hasta el presente, un fuerte carácter internacional, incrementado a la luz de la pérdida de las capacidades estatales producto de esa misma internacionalización, de las entidades nacionales. Cuando se señala el predominio del poder global, ilustrado primariamente por el poder económico financiero y el de las tecno-telecomunicaciones, también se piensa en las instituciones globales (ONU, BM, FMI). Pero en este último caso, se estudia menos las razones de su preeminencia y se da por sentado que por el hecho de que sean globales y que hayan surgido de un acuerdo internacional, no requieren de mayor reflexión crítica. Es el caso de una organización internacional como el FMI. Su función aparente, ligada estrictamente a lo económico, criticada o no, pero siempre aceptada, reconocida con gestos de genuflexión o con resignación, pero siempre

---

<sup>8</sup> A esa dependencia estructural desde el punto de vista económico, debe sumarse el contexto globalizador, en el cual diversos autores han señalado las consecuencias sobre la soberanía estatal frente al poder de las instancias internacionales (Bauman 1998; 1999)

legitimada, parece ocultar los fundamentos de un poder que no se ciñe solamente al espacio de la racionalidad instrumental financiera.

En este artículo, siguiendo a Bourdieu, hemos elegido dos ejes a analizar: la universalidad y la temporalidad. Entendemos que ambos son cruciales en la constitución social de un poder legítimo. Lo visto hasta aquí podría sintetizarse señalando que lo universal presenta dos dimensiones. Por un lado, la pretensión de que los fines perseguidos son los de todos, de que ningún interés particular guía la acción (desinterés), por el otro, la universalización de una ética, a través de la recurrencia a valores universales.

La temporalidad también presenta dos dimensiones. Por un lado, los años que lleva de existencia la institución en el concierto internacional como fuente de reconocimiento de sus actos y, por el otro, su capacidad de estructurar la temporalidad de aquellos que se someten a su dominio. La burocracia en tanto forma de organización presenta mecanismos específicos, como la apelación a la universalidad por vía del interés en el desinterés y la apropiación de la temporalidad (propia y ajena), a través de los cuales se puede comenzar a comprender algunos aspectos del poder del Fondo Monetario Internacional. Quizás la pregunta sobre “¿qué es el FMI?” no termine de ser respondida, en todo caso este artículo vale como advertencia de que, seguramente, es algo más de lo que se suele pensar que es.

## Referencias

- Adler-Nissen, Rebecca (ed.). 2012. *Bourdieu in international relations*. London: Routledge.
- Análisis Urbano. 2021. “Argentina hace un nuevo pago de capital al FMI a la espera de un acuerdo.” *Análisis Urbano*, 22 de diciembre. <https://analisisurbano.org/argentina-hace-un-nuevo-pago-de-capital-al-fmi-a-la-espera-de-un-acuerdo/>.
- Babb, Sarah. 2003. “The IMF in Sociological Perspective: A Tail of Organizational Slippage”. *Studies in Comparative International Development* 38 (2): 3-27.

- Bauer, Molly, Cesi Cruz y Benjamin Graham. 2012. "Democracies Only: When Do IMF Agreements Serve as a Seal of Approval?" *The Review of International Organizations* 7: 33-58.
- Bauman, Zygmunt. 1998. *La Globalización: Consecuencias Humanas*. España: Fondo de Cultura Económica.
- . 2015. *Modernidad Líquida*. España: Fondo de Cultura Económica.
- Bigo, Didier. 2011. "Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power". *International Political Sociology* 5 (3): 225-258.
- Bourdieu, Pierre. 2001. *Las Estructuras Sociales de la Economía*. Buenos Aires: Manantial.
- . 2012. *Sobre el Estado*. Buenos Aires: Anagrama.
- . 2021. *Curso de Sociología General II*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- . 2024. *El Interés Detrás del Desinterés*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu, Pierre, Loïc J. D. Wacquant, y Samar Farage. 1994. "Repensando el Estado: Génesis y Estructura del Campo Burocrático". *Teoría Sociológica* 12 (1): 1-18. <https://doi.org/10.2307/202032>
- Bloom, Anne. 2011. "The Power of the Borrower: IMF Responsiveness to Emerging Market Economies". *New York University Journal of International Law and Politics* 43 (3): 767-810.
- Cottarelli, Carlo y Curzio Giannini. 2003. "Bedfellows, Hostages, or Perfect Strangers? Global Capital Markets and the Catalytic Effect of IMF Crisis Lending". *Cahiers d'Économie Politique* 2: 211-250.
- Díaz-Cassou, Javier, Alicia García-Herrero y Luis Molina. 2006. "El Efecto Catalítico del Fondo Monetario Internacional sobre los Flujos de Capital Privado hacia las Economías Emergentes". *Boletín Económico* (Julio): 127-138.
- Edwards, Martin S. 2006. "Signalling Credibility? The IMF and Catalytic Finance". *Journal of International Relations and Development* 9: 27-52.
- González, Miguel S. 2001. "La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 56: 7-52.
- Helleiner, Eric y Bessma Momani. 2007. *Slipping into Obscurity: Crisis and Institutional Reform at the IMF*. CIGI Working Paper 16, Centre for International Governance Innovation.

- International Monetary Fund. 2018. “The IMF’s Income Model”. En *IMF Financial Operations 2018*, págs. 107-124.  
<https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/display/book/9781484330876/ch05.pdf>.
- IOL InvertirOnline. 2021. “¿Acuerdo con el FMI?: Lo que hay que saber.” 23 de diciembre.  
<https://www.invertironline.com/posts/ie-23122021>.
- Kedar, Claudia. 2012. *The International Monetary Fund and Latin America: The Argentine Puzzle in Context*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kenen, Peter B. 1987. “What role for IMF surveillance?” *World Development* 15 (12): 1445-1456.
- Keohane, Robert O. 1984. “After Hegemony: Transatlantic Economic Relations in the Next Decade”. *The International Spectator* 19 (1): 3-9.
- Lesage, Dries, Peter Debaere, Sacha Dierckx y Mattias Vermeiren. 2015. “Rising Powers and IMF Governance Reform”. En *Rising Powers and Multilateral Institutions*., editado por D. Lesage y T. Graaf, págs. 153-174. Palgrave Macmillan.
- López Cópola, Sebastián, María Cecilia Tosi e Ivana Verdi. 2003. “La Relación Argentina-FMI: El Uso de los Costos Recíprocos”. *Relaciones Internacionales* 24: 107-126.
- Meibauer, Gustav. 2023. “Neorealism, Neoclassical Realism and the Problem(s) of History”. *International Relations* 37 (2): 348-369.  
<https://doi.org/10.1177/00471178211033943>
- Meltzer, Allan H. 2003. “International Financial Institution Advisory Commission”. En *An International Finance Reader*., editado por D. Das, págs. 204-218. Londres: Routledge.
- Momani, Bessma. 2005. “Recruiting and Diversifying IMF Technocrats”. *Global Society* 19 (2):167-187.
- Momani, Bessma. 2015. “China at the IMF”. En *Enter the Dragon: China in the international financial system*, editado por D. Lombardi y H. Wang, págs. 267-291. Waterloo, ON: Centre for International Governance Innovation.
- Nemiña, Pablo. 2019. “The Relationship between the IMF and Borrowing Governments in a Theoretical Viewpoint: The Contribution of IPE Centered on Interests”. *Desafíos* 31 (2): 341-373.

- <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6140>  
 Página/12. 2021. “El FMI analizará antes de fin de año el megapréstamo que le dio a Macri”. 3 de diciembre.  
<https://www.pagina12.com.ar/386925-el-fmi-analizara-antes-de-fin-de-ano-el-megaprestamo-que-le->  
 Presidencia de la Nación. 2022. “Martín Guzmán: ‘Este acuerdo con el FMI abre un camino transitable.’” Argentina.gob.ar, 28 de enero.  
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/martin-guzman-este-acuerdo-con-el-fmi-abre-un-camino-transitable>.
- Ricci, Germán Ezequiel y Horacio Divito. 2021. “Argentina y el FMI. Las Misiones de 2002 y 2016 entre las crisis recurrentes, el poder simbólico y la gobernabilidad”. *Colección 32* (2): 93-123.
- . 2024. “La Relación entre Argentina y el FMI (2018-2022): Racionalidad Económica y Discurso Moral”. *Tendencias Sociales. Revista de Sociología* (11).
- Pouliot, Vincent. 2012. “Methodology: Putting practice theory into practice”. *Bourdieu in International Relations*, editado por R. Adler-Nissen, págs. 45-58. Routledge.
- Sennett, Richard. 2006. *La Cultura del Nuevo Capitalismo*. Buenos Aires: Anagrama.
- Sticco, Daniel. 2021. “Claudio Loser: ‘Se llegará a un acuerdo con el FMI, pero no será suficiente para recrear la confianza.’” Infobae, 12 de diciembre. <https://www.infobae.com/economia/2021/12/12/claudio-loser-se-llegara-a-un-acuerdo-con-el-fmi-pero-no-sera-suficiente-para-recrear-la-confianza/>
- Waltz, Kenneth. 2010. *Theory of International Politics*. Long Grove, IL: Waveland Press.
- Weber, Max. 1986. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max. 2009. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Reus.
- Woods, Ngaire. 2003. “The United States and the International Financial Institutions: Power and Influence within the World Bank and the IMF”. En *US Hegemony and International Organizations*, editado por M. Foot, S. McFarlane y M. Mastanduno, págs. 92-114. Oxford: Oxford University Press.





# RESEÑAS



# A DIPLOMATIC HISTORY OF US IMMIGRATION DURING THE 20TH CENTURY. POLICY, LAW AND NATIONAL IDENTITY

---

Benjamin C. Montoya, Bloomsbury Academic, London, 2024, 216 págs.

*Por Juan Martín Garese (Universidad Católica Argentina)*

El libro *A Diplomatic History of US Immigration during the 20th Century. Policy, Law and National Identity* de Benjamin C. Montoya constituye un aporte relevante hacia el campo de la historia política de Estados Unidos. El autor propone discutir histórica y analíticamente la confluencia entre las medidas implementadas en la nación respectivas a la política exterior y la inmigración desde fines del siglo XIX hasta inicios del siglo XXI. No se trata de un estudio integral y descriptivo de la historia de la inmigración ni de las relaciones internacionales norteamericanas, sino que Montoya plantea responder una pregunta que vincula la inmigración con la política exterior: ¿De qué manera los intereses vinculados a asuntos exteriores norteamericanos formularon y fueron influenciados por la llegada de población extranjera a Estados Unidos?

Publicado por la editorial Bloomsbury Academic en 2024, la tesis central de este libro demuestra de qué manera el desarrollo de la política exterior norteamericana durante el período aludido influyó a las decisiones gubernamentales tomadas en cuanto a la inmigración y a su vez cómo la última afectó las medidas tomadas con respecto de la primera. A través de una dinámica de análisis en donde ambas “esferas” se encuentran interconectadas, el autor considera cuestiones políticas, religiosas, nacionales, civiles, filosóficas, legales, sociales, económicas y raciales que determinaron la interpretación de la política exterior, la inmigratoria y la interacción entre éstas. De esta manera, el autor pretende averiguar acerca de presiones, prejuicios y proclividades que explican por qué algunos

extranjeros fueron bien recibidos en la sociedad estadounidense en determinados contextos históricos mientras que otros no.

La obra posee una estructura clara y ordenada compuesta por una introducción, una subdivisión del desarrollo en dos partes, y una conclusión. La sección inicial se conforma por los primeros tres capítulos y la segunda por los ocho restantes. En primer lugar, el apartado inicial se titula “Leyes y sistemas”, donde se discute la “esencia” y armado de jurisdicción y legislación inmigratoria de Estados Unidos en conjunto con el estudio del desarrollo y modificación de regímenes internacionales y estadounidenses respectivos a la incorporación de refugiados. Por tanto, se estudian casi dos siglos de jurisprudencia inmigratoria y los dilemas respecto a qué entidad política, federal o estatal, tendría la decisión final en lo que refiere a la cuestión.

En segundo lugar, el próximo capítulo analiza el desarrollo de la legislación inmigratoria en el siglo XX que varió entre la aplicación y eliminación de cuotas a la inmigración europea y asiática, las regulaciones normativas de inmigrantes indocumentados en cuestiones criminales y laborales, y el marco jurídico que delimitó procedimientos que facilitaron al gobierno la deportación de éstos. Luego, el tercer capítulo se subdivide en dos partes: la primera aborda la fundación del régimen internacional de inserción para refugiados por la Liga de las Naciones, el posterior desarrollo de la ONU en el área y su rol ante tensiones ideológicas de la Guerra Fría y las migraciones causadas por conflictos geopolíticos, guerras civiles y disparidades económico-estructurales del Tercer Mundo. El apartado también examina qué naciones de la comunidad global aceptaron refugiados y en qué medida. La otra parte del capítulo aborda la participación de Estados Unidos en aquella estructuración de régimen de inserción para refugiados mediante herramientas multilaterales provistas por la ONU para satisfacer objetivos unilaterales de política exterior. Las crisis internacionales ocasionaron el cuestionamiento del autor respecto a la eficacia de esquemas de reasentamientos que expusieron sus efectos en la diplomacia e intervenciones militares norteamericanas.

Por otro lado, la segunda parte del libro se divide en ocho casos de estudio diferentes en los que el autor analiza cómo los intereses de política exterior de Estados Unidos se complementaron o colisionaron con olas inmigratorias y de refugiados desde fines del siglo XIX hasta inicios del

siglo XXI. Montoya desarrolla sus argumentos de forma circunstancial porque afirma que si se agrupara a todos los grupos inmigratorios de forma homogénea implicaría condensar en una única narrativa la diversidad histórica de la inmigración. En contrapartida, quiere demostrar aspectos en común y diferencias empíricas de aquel fenómeno ante la multiplicidad de factores geopolíticos que moldearon los escenarios internacionales en los que se encontró Estados Unidos: si bien algunos pudieron haber tenido características similares entre sí, hubo diferencias en los contextos internacionales y en las respuestas de gobiernos ante la inmigración.

Por lo tanto, el cuarto capítulo aborda la transición en la inmigración japonesa: a fines del siglo XIX dichos inmigrantes eran bienvenidos a la sociedad norteamericana, pero en las primeras décadas del siglo XX iniciaron restricciones por el racismo y disconformidad poblacional. Ello se vio en la Gentlemen's Agreement que demostraba la aceptación de Japón de autocontención de su inmigración, hasta que el gobierno de Estados Unidos añadió a Japón en las leyes de limitación inmigratoria de la década de 1920. El capítulo concluye con el abordaje de las consecuencias que ello ocasionó en las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Japón.

Asimismo, el capítulo cinco analiza otro caso de modificación al tratar cómo, durante fines de la década de 1920 e inicios de la de 1930, hubo restricciones a la inmigración mexicana. Montoya considera de qué manera se manifestó una retórica lingüística que exacerbó limitaciones a la inmigración causadas por un racismo que determinó una exclusión de tipo administrativa y consular. Sin embargo, el autor también analiza cómo progresivamente se removieron esas restricciones por temor a afectar las relaciones entre ambas naciones: la naturaleza de sus vínculos durante el período fue la causa de la paulatina eliminación de restricciones, aunque nunca de manera absoluta.

El próximo capítulo vincula la depresión económica, el aislacionismo norteamericano y el compromiso a restringir inmigración plasmado en la legislación de la década de 1920 en relación con el antisemitismo presente en la sociedad. El autor analiza cómo esas circunstancias alteraron la respuesta del gobierno ante requisitos inmigratorios de la población judío-europea durante las décadas de 1930 y 1940. Se plantea de qué manera dicha rigidez en el impedimento inmigratorio ocasionó consecuencias

humanitarias y diplomáticas que dificultaron el asentamiento de judíos que huían del régimen nazi en Estados Unidos.

Luego, el séptimo capítulo aborda los efectos de los contextos militares y diplomáticos de la Segunda Guerra Mundial en limitaciones a la inmigración china, sobre todo luego de la instauración del sistema comunista en 1949. Montoya estudia cómo repentinamente toda inmigración china era diplomática y políticamente imposible en un contexto de expresiones xenofóbicas, en confluencia con miedos promovidos por el gobierno ante la amenaza comunista. A su vez, el autor analiza las medidas gubernamentales para frenar dicha inmigración a través del Programa de Confesión China que incentivaba a inmigrantes chinos a exponer ante autoridades a miembros de su comunidad que habían ingresado ilegalmente al país.

El octavo capítulo aborda los efectos de la caída de Vietnam del Sur en 1975 en el reasentamiento de miles de vietnamitas en Estados Unidos. Aquellos fueron bien recibidos en el país, sobre todo los sectores ricos y vinculados con las autoridades de Vietnam del Sur. El autor analiza cómo esa reubicación significó la formulación de una imagen humanitaria en respuesta a la instauración del socialismo en Vietnam, así como una estrategia para “avergonzar” a países socialistas al demostrar el desplazamiento a Estados Unidos. Incluso, el autor menciona que esos movimientos causaron que otras oleadas de vietnamitas de estatus socioeconómico menor intentaran el mismo accionar, pero recibieron un trato ambivalente y en algunos casos hostil por la sociedad norteamericana.

Posteriormente, el noveno capítulo demuestra cómo los cubanos eran bien recibidos luego de la Revolución en 1959 y las medidas del gobierno para integrarlos durante las décadas de 1960 y 1970 para “deshonrar” a aquel régimen socialista. Sin embargo, también analiza cómo Castro intentó aprovecharse del problema migratorio en el éxodo de Mariel, cuando más de ciento veinte mil cubanos llegaron a Estados Unidos durante cinco meses en 1980. Allí, el autor expuso las contradicciones e ineficacia de reformas a la legislación migratoria desarrollada durante la crisis de desplazamientos vietnamitas anteriores.

En el capítulo diez, el autor presenta cómo el intervencionismo norteamericano en Centroamérica derivó en oleadas de refugiados en las décadas de 1980 y 1990. El autor analiza las consecuencias migratorias y

sociales causadas por el apoyo del gobierno de Reagan a regímenes militares en El Salvador y Guatemala y a insurgentes que pretendían derrocar al régimen sandinista de Nicaragua. La violencia de éstos contra su población se radicalizó a medida que eran interpretados como luchas geopolíticas entre Estados Unidos, la Unión Soviética y Cuba. Ante la inestabilidad política, se dieron desplazamientos poblacionales a Estados Unidos, pero su llegada reveló un punto ciego entre la política de seguridad internacional y la de refugiados: reubicar a salvadoreños y guatemaltecos implicaría un reconocimiento del apoyo estadounidense a regímenes dictatoriales, por lo que mayoritariamente les fue negado el ingreso. Por contraste, la mayoría de nicaragüenses, que según el gobierno estaban huyendo del socialismo, fueron mejor recibidos. Luego, el autor analiza de qué manera para 1990 el miedo de la sociedad ante “bandas” de delincuentes centroamericanos se fusionó con la ambivalencia social frente a aquellos inmigrantes, lo que derivó en la creación de leyes que fortalecieron habilidades de deportación del gobierno.

El último capítulo demuestra cómo la recesión económica de la década de 1970 y el giro hacia la economía neoliberal de las décadas de 1980 y 1990 creó las fuerzas que derivaron en altos índices de inmigración ilícita, sobre todo de México. El autor analiza cómo las fuerzas macroeconómicas que incrementaron la penetración de Estados Unidos en México, como el TLCAN, estimularon la inmigración ilegal y las respuestas otorgadas por el gobierno norteamericano. Tanto el gobierno federal y los estatales respondieron ante la inmigración de indocumentados con legislación fronteriza que hacía la vida legal y socialmente difícil, lo que derivó en la construcción de barreras físicas en la frontera. Por otro lado, el autor estudia en ese mismo capítulo que luego del evento del 11/9, el miedo ante la inmigración ilegal confluyó con la amenaza terrorista, por lo que la inmigración se convirtió en un problema de seguridad nacional.

Por último, en la conclusión el autor discute que Estados Unidos está atravesando un nuevo tipo de Guerra Fría: en contraste a la lucha ideológica anterior, existe una crisis existencial con respecto a qué representa la inmigración para la nación. Montoya plantea la siguiente interrogante: cuando los norteamericanos se refieren a sí mismos como “nación de inmigrantes”, ¿es algo positivo o negativo?

En la década de 1990 y la de los 2000 esa frase era una burla al movimiento que defendía el derecho de “naturalización”, cuyos activistas han intentado sin éxito cambiar las leyes para dificultar que las personas nacidas en el extranjero obtengan la ciudadanía. Si bien esos esfuerzos no son nuevos, desafían definiciones constitucionales y hablan de la disconformidad social respecto a la inmigración en su presente. La conclusión termina con una sugerencia reflexiva acerca de cómo la empatía histórica proveería una ruta a través de una retórica enfática sobre políticas inmigratorias y de refugiados. Según el autor, los inmigrantes y refugiados son humanos que atraviesan fronteras por diversas razones, por lo que mantener el carácter humano en el foco de análisis de la inmigración recuerda que cualquier resolución a problemas del área deben ser humanitarias y empáticas.

En definitiva, la obra de Benjamin C. Montoya es una contribución significativa para comprender la interrelación entre la inmigración y la política exterior en la historia de Estados Unidos. Su enfoque, acompañado por el uso de gráficos estadísticos, caricaturas, fotografías, y publicidad de las épocas citadas, combina un sólido análisis histórico a través del estudio de casos específicos. Así se permite dimensionar cómo los desplazamientos poblacionales fueron influidos por intereses diplomáticos y geopolíticos del país y cómo éstos incidieron proporcionalmente en la formulación de dichas políticas. De esta manera, Montoya ofrece una mirada compleja y matizada que conforma un aporte sustancial para los estudios sobre la historia de la inmigración de Estados Unidos.



## **Normas para autores/as**

### **Indicaciones para el envío de colaboraciones**

La Revista Colección recibirá los trabajos con pedido de publicación que sean enviados a través de su página web. La Revista sólo tendrá en consideración las colaboraciones originales e inéditas.

El envío de un trabajo implica el compromiso por parte del autor de no presentarlo en otra publicación o grupo editorial hasta tanto haya recibido una respuesta final del proceso de evaluación de la Revista Colección.

El envío y aceptación de un trabajo supone la aceptación del uso de la licencia Creative Commons, a la que la revista adhiere. Se permite su reproducción total o parcial en sistemas de autoarchivo, repositorios institucionales y/u otras publicaciones científicas, siempre que se indique su procedencia.

Las colaboraciones deberán ser presentadas según las siguientes exigencias de forma:

#### ***Sobre la presentación***

1 - Los trabajos deben ser presentados en formato “.doc” ó “.docx”, en letra “Times New Roman” tamaño 12, con interlineado de 1,5. Las colaboraciones deberán estar redactadas en idioma español, inglés o portugués.

2 - Debe remitirse un resumen del contenido del artículo, de no más de 150 palabras. Además, deben enviarse no más de 6 palabras clave que reflejen el contenido del artículo. El título, resumen y palabras clave deben ser proporcionados en el idioma original del texto y en inglés.

3 - Debe cargarse a través de la plataforma los datos del autor; para su evaluación anónima, el archivo que contiene el trabajo no debe presentar ningún dato identificador del autor. La bio-data del autor (de hasta 500 caracteres, incluyendo espacios), debe indicar: formación de grado y postgrado, pertenencia institucional y dirección de correo electrónico.

### ***Sobre la extensión***

4 - La extensión de los trabajos no podrá sobrepasar las 30 páginas tamaño A4 cuando correspondan a la sección “Artículos”, descontado el listado de bibliografía. Los apéndices serán tenidos en cuenta al momento de calcular la extensión total del trabajo presentado.

5 - Por otra parte, el máximo de extensión será de 4 páginas tamaño A4 para las “Reseñas”. Las colaboraciones para esta sección no incluirán cuadros, gráficos o figuras de ningún tipo.

### ***Sobre las aclaraciones, notas, referencias bibliográficas y cuadros***

6 - Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.

7 - Las notas al pie se reservarán exclusivamente para adicionar contenido al cuerpo del documento, mientras que la referencia de bibliografía se realizará según el sistema americano o autor-fecha (Chicago Manual of Style, 17ª ed.).

8 - En cuanto a las notas, se procederá de la siguiente manera: a) deberán ser numeradas correlativamente; y b) colocarse al pie de la página correspondiente. En caso que corresponda referenciar bibliografía en la propia cita al pie, tal referencia también se realizará según el sistema autor-fecha.

9 - En cuanto a las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto, ellas podrán consignarse siguiendo el procedimiento del sistema autor-fecha, indicando entre paréntesis apellido del autor y año de edición. Adicionalmente, puede indicarse, separado por una coma, número(s) de página(s). En caso de referenciarse más de una obra de autores diferentes, se separarán por un punto y coma.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128-134).

(O'Donnell 1982; Mainwaring 1997, 372)

10 - En el listado de referencias bibliográficas, en el caso de libros, deberán incluirse los siguientes datos: a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación (separado por puntos); c) título de la obra, en cursiva; d) lugar de publicación y editor (separado por dos puntos); f) volumen, tomo, etcétera, si lo hubiera.

Por ejemplo:

Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Metcalf, Les y Sue Richards. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

11 - Si se trata de un artículo de revista, de uno incluido en un libro colectivo o equivalente, el título de tal artículo irá en letras rectas y entre comillas, destacándose en cursiva la obra o revista en que fue publicado.

Por ejemplo:

Ducatenzeiler, Graciela y Phillip Oxhorn. 1994. "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". *Desarrollo Económico* 34 (133): 126-159.

12 - En el caso que se trate de un artículo de diario o revista no firmado, se indicará el medio correspondiente en el lugar del autor.

Por ejemplo:

La Nación. 1999. “Otra severa advertencia de Rusia”. *La Nación*, sección «Exterior», viernes 26 de marzo de 1999, p. 3.

13 - La cita textual de extractos de libros, artículos, etcétera se hará entre comillas y se reservará la letra cursiva para resaltar alguna parte del extracto, indicando que se trata de tramos resaltados por el autor.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128; el destacado es mío).

### ***Lista de comprobación de preparación de envíos***

Como parte del proceso de envío, se les requiere a los autores que indiquen que su envío cumpla con todos los siguientes elementos, y que acepten que envíos que no cumplan con estas indicaciones pueden ser devueltos al autor.

1. El trabajo propuesto es original y no ha sido publicado previamente, ni se ha presentado a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al editor).
2. El archivo enviado está en formato OpenOffice, Microsoft Word, RTF, o PDF
3. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en las Normas para autoras/es, que se pueden encontrar en Acerca de la revista.
4. Si está enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse que las instrucciones en Asegurando de una revisión a ciegas han sido seguidas.

## **Proceso de revisión por pares**

### **Protocolo de Revisión y Evaluación de Originales**

La Secretaría de Redacción de *Colección*, con el fin de mejorar la transparencia del proceso de evaluación de los artículos y ensayos, cree necesario que los autores y evaluadores conozcan los pasos que, desde la llegada del original hasta una eventual aceptación final, recorren los trabajos presentados.

***Evaluación inicial:*** Los documentos recibidos pasaran por una doble revisión inicial, una de contenido y otra de forma o estilo. Primero, los originales serán revisados por los editores u otros especialistas del Consejo de Redacción. Esta revisión consiste en discernir su originalidad, relevancia e interés científico, para decidir su paso o no a revisión externa.

Con el fin de no sobrecargar a nuestros evaluadores externos, *Colección* se reserva la posibilidad de rechazar trabajos en forma anticipada, brindando los motivos del caso. En caso de que la Revista prescinda de la evaluación externa, el autor será notificado en un plazo inferior a treinta días a partir del acuse de recibo del manuscrito.

Segundo, con el fin de subsanar errores antes de llegar a la instancia de evaluación externa, la Secretaría de Redacción hace una corrección preliminar de estilos. Por ese motivo, los autores pueden recibir una versión revisada del texto o ser consultados para solucionar dudas.

En todos los casos, sólo se enviará a evaluación externa versiones que cuentan con el visto bueno del autor. *Colección* sólo iniciará el proceso de revisión de trabajos que se ajusten a las *Normas para autores*.

La adaptación de los originales a las normas de la Revista es responsabilidad de los autores.

***Evaluación externa:*** Si la revisión inicial es positiva, *Colección* someterá el manuscrito a un proceso de evaluación externo, en el que será

mantenido el anonimato del réferi y del autor, y cuyos resultados serán dados a conocer en forma exclusiva al interesado.

*Colección* se compromete a guardar en la mayor confidencialidad no sólo la identidad del autor, sino también los contenidos del texto en proceso de revisión.

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación.

Sólo después de haber recibido el dictamen de la evaluación externa, *Colección* tomará una decisión sobre su eventual publicación. La Revista no publica trabajos que no hayan obtenido el aval del proceso examinador. La evaluación externa dictaminará sobre los trabajos presentados de acuerdo a las siguientes categorías:

- 1) ***Aceptar envío.***
- 2) ***Se necesitan revisiones*** (se solicitan modificaciones antes de la publicación, pudiendo pasar a una segunda ronda de evaluación o no, según el caso).
- 3) ***Rechazar el envío.***

*Colección* urge a sus evaluadores a revisar los manuscritos en un período de entre cuatro y seis semanas; esto permitirá contar con una decisión final en menos de tres meses desde la comunicación a los autores del envío a revisión completa del manuscrito.

Una vez concluido el proceso de evaluación, los autores recibirán la respuesta final de la Revista, acompañada por los comentarios de forma anónima elaborados por los réferis.

***Aceptación y aceptación con recomendaciones:*** Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, el manuscrito será usualmente aceptado, condicionado a que el autor considere los comentarios y dudas propuestos en las revisiones.

Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas.

***Aceptación condicional:*** Si las revisiones de los especialistas anónimos exigen que el autor incorpore las correcciones indicadas, el autor deberá enviar una versión corregida antes de proceder a una segunda ronda de evaluaciones externas. En caso de que las opiniones de los evaluadores respecto de la aceptación o no del manuscrito divergieran en la segunda ronda, se pedirá la opinión de un tercer evaluador externo.

***Intercambio entre evaluador y autor:*** En caso de que autores y evaluadores deseen ponerse en contacto, *Colección* proveerá de los medios para hacerlo, con el debido resguardo del anonimato.

Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

***Corrección de pruebas de artículos aceptados para publicación:*** Los autores podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en un plazo inferior a las 72 horas.

No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

***Reserva:*** Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.