

O A S I S

2012

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES



CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Nº 17

OASIS, es el anuario del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, uno de los Grupos de Investigación del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE, reconocido por Colciencias en Categoría A. Las líneas de trabajo de OASIS son: Relaciones Hemisféricas, Agenda Global, Negociación y Manejo de Conflictos, Desarrollo Sostenible, África, Asia y Europa.

RECTOR UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Juan Carlos Henao

DECANO FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
Roberto Hinestrosa

COORDINACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES, CIPE
Juan Camilo Rodríguez Gómez – Frédéric Massé

COORDINADOR DEL OBSERVATORIO DE OASIS
Bernardo Vela O.

CONSEJO EDITORIAL DE OASIS
Roberto Hinestrosa Rey – *Universidad Externado de Colombia*
Pierre Gilhodes – *Universidad Externado de Colombia*
Frédéric Massé – *Universidad Externado de Colombia*
Olivier Dabène – *Instituto de Estudios Políticos de París*
Atilio Borón – *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO*

CONSEJO CIENTÍFICO DE OASIS
Martha Ardila – *Universidad Externado de Colombia*
Luis Martínez – *Instituto de Estudios Políticos de París*
Andelfo García González – *Universidad Externado de Colombia*
Rafael Estrada Michel – *Escuela Libre de Derecho. Universidad Autónoma Metropolitana - México*
Carlos Hakansson Nieto – *Universidad de Piura, Perú*
Gabriela Prado Prado – *Universidad de Atacama, Chile*
Joaquín Roy – *Universidad de Miami, Estados Unidos*
José Ignacio Martínez Estay – *Universidad de los Andes, Chile*
Josefina Echevarría – *Universidad de Innsbruck, Austria*
Rubén Martínez Dalmau – *Universidad de Valencia, España.*

EDICIÓN
Luis Fernando García Núñez

OASIS está indexada por Colciencias, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Wold's Foremost Premium Research Database Service (EBSCO), Social Science Research Network (SSRN) y Open Journal System, Dialnet, International Bibliography of the Social Sciences (IBSS).

ISSN 1657-7558
ISBN 958-616-617-1

© UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, 2012
Derechos exclusivos de publicación y distribución de la obra
Calle 12 No. 1-17 Este – Bogotá – Colombia. FAX 3418715
Primera edición: noviembre de 2012
Diseño: Precolombi EU
Impreso en Colombia – Printed in Colombia

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN	1
I. ENFOQUES REGIONALES	5
• HOW DOES REGIONALISM UNFOLD? DISCUSSING THE RELATIONSHIPS OF CONSTITUTION AND CAUSATION BETWEEN IDENTITY AND INSTITUTIONS.....	7
<i>Germán Camilo Prieto</i>	
• LA COMUNIDAD ANDINA FRENTE AL RETO DEL ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS Y LA DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS	39
<i>Martha Isabel Gómez Lee</i>	
• RUSIA Y AMÉRICA LATINA: LAS AGENDAS COMPATIBLES HACIA EL FUTURO	65
<i>Pio García</i>	
• CADENAS INTERNACIONALES DE VALOR: ALTERNATIVA PARA LA INTEGRACIÓN PROFUNDA DE AMÉRICA LATINA CON INDIA.....	89
<i>Soraya Caro Vargas</i>	
• UNA MIRADA MULTIDIMENSIONAL A LAS INTERACCIONES ENTRE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA Y AMÉRICA LATINA (1951-1989): LOS CASOS DE CHILE, COLOMBIA Y PERÚ.....	107
<i>Manolo Constain Villa</i>	
• LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHÁI: UNA HERENCIA DE LA GUERRA FRÍA	137
<i>Nidia Liseth Rodríguez Villalobos</i>	
II. POLÍTICA EXTERIOR.....	153
• DIVERSIDAD CULTURAL Y POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA. ¿CÓMO SE HA INSERTADO LA TEMÁTICA DE DIVERSIDAD CULTURAL EN LA AGENDA DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA?	155
<i>María Fernanda Cepeda G.</i>	

III. AGENDA GLOBAL 163

- LA REDEFINICIÓN DE LA DIPLOMACIA CULTURAL EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO 165
Sandra Montoya Ruiz

RESÚMENES - ABSTRACTS 203**ANEXOS 213**

- POLÍTICA DE *OASIS* 215
- PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS PARA *OASIS* 216
- GUIDELINES FOR AUTHORS 220

Oasis, Observatorio de Análisis de los Sistemas, 2012. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. iv-223.

I. Enfoques regionales. II. Política Exterior. III. Agenda Global. Resúmenes. Anexos.

PRESENTACIÓN

La revista OASIS, desde su surgimiento en 1996, ha pretendido generar un espacio de reflexión, análisis y discusión sobre la cambiante realidad internacional, desde la perspectiva de la academia e inscrito en la realidad colombiana. En esta edición, la revista presenta diversos artículos en el marco de tres ejes fundamentales que encajan dentro de las líneas temáticas de la revista. Estos ejes son los enfoques regionales, la política exterior y la agenda global, temas centrales en el estudio de las relaciones internacionales.

La primera parte de la revista trata los enfoques regionales y contiene seis artículos dedicados a su análisis. Germán Prieto introduce el tema con la discusión teórica en el artículo titulado “How does regionalism unfold? Discussing the relationships of constitution and causation between identity and institutions”. Su análisis acerca de las aproximaciones constructivistas, producto de sus estudios doctorales en la Universidad de Manchester, Inglaterra, enriquece el debate en torno al estudio del regionalismo.

Martha Isabel Gómez Lee, en su artículo “La Comunidad Andina frente al reto del acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios” se refiere al papel que cumple la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en la promoción del acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios en el marco de los países miembros. El estudio, analizado desde

las perspectivas jurídica y política, presenta una discusión interesante de un tema vital para uno de los objetivos de la CAN. Sin duda, el acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios es esencial para la promoción del desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social. De allí que este estudio aporta conocimiento al tema de la integración de nuestra región.

Los siguientes tres artículos de la revista presentan nuevos enfoques de las relaciones de nuestra región con tres potencias, Rusia, India y China. Pío García, en el artículo “Rusia y América Latina: las agendas compatibles hacia el futuro”, se dedica al examen de las condiciones de cooperación entre Rusia y América Latina a partir de la discusión desde la época de la Guerra Fría hasta nuestros tiempos. El autor explica la manera como los espacios nuevos abiertos a la integración económica en el marco de la globalización han ido limitando las opciones políticas y estratégicas para la potencia. Los vientos de cambio que se dan en un mundo globalizado también han incidido en las relaciones de Rusia con los países de América Latina.

Soraya Caro presenta una visión particular y valiosa desde la India, donde reside. En el artículo “Cadenas Internacionales de Valor: alternativas para la integración profunda de

América Latina con India” la autora explica que ha habido un desconocimiento mutuo entre la India y los países del Caribe y América Latina, producto de años de desconfianza, desinterés y distancia. Igualmente, menciona que el material bibliográfico acerca del tema es escaso y ello hace que su trabajo represente una importante contribución a la literatura existente. Sin embargo, los cambios que se registran en el sistema internacional de los últimos años han obligado a que la India y los países de América Latina se encaminen a un mayor acercamiento, dejando de lado las épocas de desconocimiento mutuo; la autora hace énfasis en la necesidad de “identificar y promover alianzas de capital para la construcción de cadenas internacionales de acumulación apalancadas en las inversiones indias y chinas, a fin de producir valor agregado en los dos continentes”.

El artículo de Manolo Constain, “Una mirada multidimensional a las relaciones entre la República Popular de China y América Latina (1951-1989)”, documenta la transformación que ha existido en las relaciones entre la República Popular de China y los países de América Latina. Así como los casos de Rusia e India, las relaciones entre China y los países de América Latina, basadas en presiones políticas/ideológicas, se transformaron en unas de prioridad económica/comercial. Constain presenta un valioso análisis histórico basado en fuentes primarias obtenidas de los documentos históricos recopilados por el profesor Robert L. Worden, archivo que permanece en la biblioteca del CIPE en la Universidad Externado de Colombia.

El último artículo de esta sección, escrito por Nidia Liseth Rodríguez Villalobos, aborda un análisis de las fuerzas que influyeron en la creación de la Organización de Cooperación de Shanghai, y relata en forma organizada y concisa los cambios que han surgido del papel que cumple esta organización en la transición de un mundo unipolar a uno multipolar, sumado a las redefiniciones de la seguridad en la zona.

La segunda y tercera partes de la revista tratan el tema de la promoción de la cultura en la política exterior y en la agenda global dejando de lado los asuntos políticos, económicos y estratégicos. Dichos artículos son escritos por dos alumnas de las maestrías de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. María Fernanda Cepeda, estudiante de la Maestría de Gobierno y Políticas Públicas, examina qué tanto Colombia ha incluido el tema de la diversidad cultural en su discurso para el manejo de su política exterior y presenta algunas reflexiones sobre la importancia de este tema para alcanzar los fines estratégicos propios del *soft power*. Sandra Montoya Ruiz, estudiante de la Maestría de Asuntos Internacionales, por su parte, comparte con su colega la visión del importante papel que puede jugar la diplomacia cultural en el manejo de la política exterior de un país, y presenta un muy valioso repaso de las principales teorías (y sus teóricos) de las relaciones internacionales en el contexto del papel de la cultura.

En nombre del Comité Editorial de OASIS sea esta la oportunidad para agradecerles a todos nuestros colaboradores el apoyo decisivo que le han brindado a las actividades académicas.

micas de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Las contribuciones de esta edición han ayudado a llenar un vacío existente en temas que son escasos en la literatura como son la diplomacia cultural y las relaciones de los países de América Latina con

China, India y Rusia. El Comité Editorial de OASIS espera que los trabajos incluidos en esta edición redunden en más debates académicos acerca del tema y que contribuyan al mayor conocimiento de las relaciones internacionales en nuestra comunidad.



ENFOQUES REGIONALES

How does regionalism unfold? Discussing the relationships of constitution and causation between identity and institutions

Germán Camilo Prieto

La Comunidad Andina frente al reto del acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios

Martha Isabel Gómez Lee

Rusia y América Latina: las agendas compatibles hacia el futuro

Pío García

Cadenas internacionales de valor: alternativa para la integración profunda de América Latina con India

Soraya Caro Vargas

Una mirada multidimensional a las interacciones entre la República Popular de China y América Latina (1951-1989): los casos de Chile, Colombia y Perú

Manolo Constain Villa

La Organización de Cooperación de Shanghái: una herencia de la Guerra Fría

Nidia Liseth Rodríguez Villalobos

How does regionalism unfold? Discussing the relationships of constitution and causation between identity and institutions*

Germán Camilo Prieto

Profesor – FIGRI

Investigador – CIPE

Universidad Externado de Colombia

Constructivism is an approach to social science¹ that has penetrated the discipline of international politics in distinct forms, usually occupying the so-called midfield between positivist and post-positivist or reflectivist² ap-

proaches (Adler, 1997; Checkel, 1998, 347-8; Wendt, 1999, 40; Christiansen *et al.*, 1999). While positivist approaches have been overly concerned with ‘explaining’ international phenomena, in terms of providing causal Hu-

* This is a revised version of a paper presented at the General Conference of the European Council for Political Research (ECPR), University of Iceland, Reykjavik, August 2011. A version in Spanish was also presented at the Second Congress of the Colombian Network of International Relations (REDINTERCOL), held at Universidad de Los Andes in Bogotá in September 28-30, 2011.

¹ The idea that constructivism is not a theory but an approach, is shared by various authors who have written about the main tenets of constructivism, like Emanuel Adler (1997); Ted Hopf (1998, 196); John G. Ruggie (1998, 856, 879-80); Richard Price and Christian Reus-Smit (1998, 259); and Alexander Wendt (1999, 7). Jeffrey T. Checkel suggested that, more than anything else, constructivism remained a method (1998, 325-6, 342). Martha Finnemore considered constructivism as a ‘sociological approach’, a social theory and not a theory of politics (Finnemore, 1996, 4, 27). This view is shared by Adler, who considered constructivism as “a social theory on which constructivist theories of international politics – for example, about war, cooperation and international community – are based” (1997, 323). Maja Zehfuss, a thorough critic of constructivism, also opts to label constructivism as an approach, after noting that there is a discussion about “[...] whether constructivism is properly to be seen as a theory of IR or rather as a philosophical category, a meta-theory or a method for empirical research, or whether it is indeed an approach relevant at several levels” (Zeffuss, 2002, 8-9).

² The term ‘reflectivist’ was introduced by R.O. Keohane “to refer to those IR scholars who reject the scientific explanation to social science of the mainstream rationalists” (Kurki, 2008, 3).

mean-like explanations, reflectivist approaches have been mostly concerned with ‘understanding’ how the meanings of social-international relationships are constructed, broadly using interpretive methods to assess the role of discursive practices (Hollis and Smith, 1990; Kurki, 2008, 4-5). Constructivism, or so-called ‘social constructivism’, has been engaged by many scholars interested in combining both ‘explaining’ and ‘understanding’, in a form to provide both causal and constitutive theorisations for social-international phenomena, and thus filling the space between positivist and reflectivist approaches, sometimes as a way of putting them together, or just bringing them ‘closer’. As it usually happens with these kinds of attempts, combinations are always more laden to one side or the other, and so constructivism has been broadly criticised both by positivist and poststructuralist scholars. Yet, constructivism’s middle-range flag keeps on waving, and continues to be a theoretical alternative to those researchers that do not feel comfortable with positivism, but that also remain dubious of the fully-fledged discursive analyses engaged by poststructuralists.

Applications of constructivist theorising to the study of regionalism are varied as are the possibilities to combine causal and constitutive theorising. More often than not, constructivists do not differentiate between relationships of constitution and causation in their analyses, and usually grant implicit causal power to constitutive factors. When claiming relationships of mutual constitution and causation between structure and agency, constructivism usually falls into under-explanation or under-specification, as it gives the impression

that everything – all the considered factors or variables – is mutually constituted and caused, as if ‘everything explained everything’: where ideational structures are claimed to cause and constitute each other and agency, it becomes rather difficult to answer questions about the causes (why?) and the ways (how?) agency occurs.

The present paper aims to problematise constructivism’s middle-ground aim by assessing the ways in which constructivist analyses to regionalism address the relationships of constitution and causation between collective identity and regional institutions. The reviewed works emphasise the role of identity and institutions in the unfolding of regionalist projects in different parts of the world. In my view, the reasons to focus particularly on these two ideational structures are two-fold. First, one main ontological tenet of constructivism is that identity is at the basis of actors’ interests (Checkel, 1998; Ruggie, 1998; Price and Reus-Smit, 1998; Wendt, 1999). Second, if regionalism is considered a state-led project aimed at organising a specific region along certain political and economic lines (Gamble and Payne, 1996, 2), it is clear that the pursuit of regionalism necessarily entails a minimum level of institution building; for the implementation of specific political and economic lines requires a minimum institutional framework that allows organising policy areas in the region and the unfolding of regionalism.

This review will show that constructivism offers diverse ways of conceptualising the relationships of constitution and causation between identity and institutions, and thus, explanations can be of a wide range of types.

As a consequence, it will be argued that by acknowledging relationships of mutual constitution and causation between identity and institutions, constructivism faces limitations in ‘explaining’ the ways in which regionalism unfolds, in terms of providing explanations of the causal role of identity and institutions in orienting state agency. Drawing upon Kurki’s work (2008) on the concept of causation in International Relations, I argue that these limitations are due to a narrow conception of the concept of cause that is almost exclusively attached to the Humean conception of causation. If constitutive theorising is different from casual theorising, then the constitutive and causal role of ideational institutions must be differentiated, and this is precisely where constructivism faces trouble. In turn, by broadening the concept of cause and specifying distinct types of causes, constructivist accounts may be more able to provide explanations for the causes of social action (‘why?’ questions) and the ways they unfold (‘how?’ questions). Further, the paper argues that in order to carry on the analysis, constructivism needs to ‘bracket’ each ideational structure and to bracket agency, so social structures can be assessed as having *both* constitutive and ‘transformative causal’ effects. This is something that constructivist analyses of regionalism do not often explicitly do. The paper suggests that ‘bracketing’ is the strategy by which different types of causes can be identified, thus enabling constructivism to combine constitutive and causal theorising (‘explaining’ and ‘understanding’), and further, to provide better explanations of the role of identity and institutions in the unfolding of regionalism.

The paper is divided in three sections. Section 1 provides a brief review of the main ontological and epistemological tenets of constructivism, emphasising the aim of combining constitutive and casual theorising, which intrinsically implies a distinction between the two. Section 2 reviews some constructivist analyses of regionalism that consider identity as preceding regional institution building, and thus identity is seen to hold a constitutive but not necessarily causal role. Section 3 reviews other constructivist analyses of regionalism where interaction and socialisation processes that occur within existing institutional frameworks lead to the rise and reinforcement of a collective identity, and special emphasis is made on a case where collective identity is claimed to have been created by norms, in a group of states that did not share a previous collective regional identity before engaging the regionalist project. Finally, Section 4 will show that by assessing relationships of mutual constitution and causation between identity and institutions, constructivism does not give a clear sense about why and how regionalism unfolds in the ways it does, as identity, institutions and agency seem to be indistinctively mutually constituted and caused. As a result, it will be argued that constructivism needs to broaden the conception of causation and open the room for distinguishing diverse types of causes, as well as using the strategy of ‘bracketing’ social structures and agency in order to provide better explanations for the unfolding of regionalism.

1. CONSTRUCTIVISM'S COMBINATION OF CONSTITUTIVE AND CAUSAL THEORISING

Some authors have suggested common ontological grounds for constructivism, while at the same time recognising that the most significant differences between different versions of constructivism are found in the field of epistemology³. On the ontological arena, constructivism's main point of departure is to emphasise the importance of ideas, as they constitute the meanings that actors grant to material resources. Accordingly, Price and Reus-Smit assert that constructivism underscores the importance of normative and ideational structures as well as material structures, for systems of meaning define how actors interpret their material environment, and "institutionalised meaning systems are thought to define the social identities of actors" (Price and Reus-Smit, 1998, 266, partly building on Adler, 1997). Quoting Wendt (1995, 73), they point out that "material resources only acquire meaning for human action through the structure of shared knowledge in which they are embedded" (Price and Reus-Smit, 1998: 266). Checkel agrees with these ontological claims, as he tells us that "the environment in which agents/states take action is social as well as material" and that "this setting can provide agents/states with understandings of their interests (it can 'constitute' them)" (Checkel, 1998, 325-6). On his part, Ruggie considers that one core feature of

constructivism is to conceive systems of rules as the main social structures within which social interaction takes place. Accordingly, actors are subject to structural constraints that are in part material, in part institutional (Ruggie, 1998, 879). In a later work, Wendt tells us that "the structures of human association are determined primarily by shared ideas rather than material forces" (Wendt, 1999, 1). In these terms, constructivism opposes rationalist-materialist approaches which explain behaviour according to actors' interests exogenously given, oriented at the maximisation of benefits and the increasing of power conceived as the accumulation of material resources. Constructivism holds that the meaning of material factors is constituted by ideational structures like identity, institutions, norms, knowledge and culture that inform agents on the ways to think about the relevance of material factors. These ideational structures are conceived as social structures of knowledge that constitute actors' interests which, in contrast to rationalist-materialist approaches, are conceived as ideas (Finnemore, 1996, 146).

Another common ontological tenet of constructivism is the emphasis on the role of identity as a key factor in the constitution of actors' interests. Price and Reus-Smit assert that identities constitute interests and actions: "To explain preference formation, constructivists focus on actors' social identities. As Wendt (1992, 398) contends, 'Identities are

³ See Adler (1997, 333-4); Hopf (1998, 182); Checkel (1998, 327); Ruggie (1998, 879-80) and Risse (2009). For Price and Reus-Smit, differences among different types of constructivism are mainly 'analytical' (Price and Reus-Smit, 1998, 267-8).

the basis of interests” (Price and Reus Smit, 1998, 267). Ruggie asserts that another core feature of constructivism is to consider that identities and interests are socially constructed through interaction (Ruggie, 1998, 879). And Wendt points out that another basic tenet of constructivism is that that “the identities and interests of purposive actors are constructed by [...] shared ideas rather than given by nature” (Wendt, 1999, 1).

Yet, although constructivism emphasises the constitutive role of ideas, there is a variant of constructivist scholars who consider that ideational structures have causal power⁴. This type of constructivism could be named ‘soft’, in contrast to a more ‘radical’ one⁵ for which describing is the way of ‘explaining’, not being interested in providing causal explanations⁶. According to Finnemore, the challenge for constructivists is not just to demonstrate that ideas matter, but to assess the ways in which

they matter (Finnemore, 1996, 130) – that is, assessing their explanatory role. Accordingly, each constructivist identifies “a different socially constructed variable as causal and describes the causal process in a slightly different way, but all share a willingness to make social structures causal as well as a belief that these structures mould preferences in important ways” (Finnemore, 1996, 17). ‘Soft’ constructivists thus hold that ideational factors can explain agency, in the sense of establishing causes that explain why agency occurred the way it did.

Explanations in social science traditionally consist of identifying the causes that make action take place. The positivist tradition has usually relied on the Humean conception of causation⁷, by which to say that A explains B means that, in the absence of A, B would have not occurred. The Humean conception of causation affirms that four conditions must be satisfied if we are to be sure that A caused

⁴ This is the type of constructivism that Price and Reus-Smit (1998), Hopf (1998) and Ruggie (1998) labelled, respectively as ‘modern’, ‘conventional’ and ‘neo-classical’/‘naturalistic’, and it is also the one that Checkel (1998) focused his review on. In my view, Ruggie’s ‘neoclassical’ type of constructivism, which he claims to follow, can be included within the other authors’ ‘modern’ and ‘conventional’ types, for Ruggie himself acknowledges that it does have an aim of ‘explaining’ and a commitment to an idea of doing ‘science’.

⁵ The term ‘soft’ is taken from Onuf (2012, chapter 2), who opposes a ‘strong’ type of constructivism (namely his) to a ‘soft’ one of other authors like Wendt, Finnemore, Checkel, and Katzenstein among others. The term ‘radical’ is taken from Onuf’s (2012, 44) quotation of the work of Drulák, who emphasises the ‘radical change’ that the emphasis on language issues implies for constructivist analysis (Drulák 2004, 6-13). Walter and Helmig (2005, 1) also refer to ‘radical constructivism’ as the one taking the epistemological stance of focusing on the key role of language in constructing social reality. See also Onuf (1989, 78-94; 2012, 29, 43) and Drulák (2004, 4, 2006, 501-3).

⁶ Price and Reus-Smit (1998) and Ruggie (1998) labelled this other type of constructivism as ‘postmodern’, while Hopf (1998) named it ‘critical’. However, these authors included in their reviews a number of postmodern and poststructuralist scholars who have rejected their inclusion under the constructivist label (as pointed out by Zehfuss, 2002, 8).

⁷ Following Kurki (2008, 6-7) the term ‘Humean’ refers to certain key principles often attributed to Hume’s philosophy of causation, but the ‘Humean’ conception of causation entails an empiricist connotation that David Hume’s philosophy does not self-evidently hold.

B in some occasion, namely: A preceded B; there was no intermediate event; events like B are always followed by events like A in those conditions; and we are in the habit of expecting the sequence (Hollis and Smith, 1990, 49). Furthermore, Humean causal analysis subscribes an empiricist position where causal relations are regularity relations of patterns of *observables*, and causes refer exclusively to ‘moving’ causes that ‘push and pull’ (Kurki, 2008, 6, emphasis original), like mechanisms that transform the state of things. In social science this reasoning is problematic, for a social event – which in constructivist terms includes an individual action, can hardly be understood as the consequence of one single factor (such as ‘A’). Multiple factors – and of different types, i.e. materialist or ideational – usually orient agency. Moreover, factors cannot be ‘isolated’ or ‘excluded’ from an event that already occurred. Yet, the Humean conception of causation has been most and almost only an alternative considered by all theoretical approaches in the study of international politics, including positivist and post-positivist approaches. This consideration has served as the basis for positivist approaches to make claims about their scientific validity and denying it to reflectivist approaches, and has warranted the poststructuralist position of rejecting the analysis of causes (Kurki, 2008, 7-8).

Even those constructivists who attempt to combine causal and constitutive theorising, have often based this differentiation on attaching causal theorising to the Humean conception of causation, while associating constitutive theorising with interpretive methods (Kurki, 2008, ch. 4). Constructivism claims

to offer an alternative conception of ‘explanation’, one that combines ‘explaining’ – broadly building on the Humean conception of causation – and ‘understanding’, which is more related to the ways in which actors interpret the world. According to Hollis and Smith, in positivist terms, ‘explaining’ consists of establishing relations of causation, answering questions of the type ‘why’, and focusing on how the structural forces of nature (or ‘social’ nature, in a more radical form of positivism) push actors to behave one way or another. They also tell us that “explanation involves an appeal to causal laws and not only to generalizations” (Hollis and Smith, 1990, 63). In turn, ‘understanding’ deals with questions of the type ‘how’, and focuses on the actors’ view as the starting point for research (p. 2-3). While ‘explaining’ envisions the world as an independent environment from agents’ thinking and to some extent predictable, ‘understanding’ envisions the world as a construction consisting of rules and meanings (p. 6). Following these authors, “To understand is to reproduce the order in the minds of actors; to explain is to find causes in a scientific manner” (p. 87). In these terms, the ‘soft’ version of constructivism stands on the middle-ground between ‘explaining’ and ‘understanding’ as it has a clear aim of finding causal explanations for social events, while focusing on the ways in which ideas that inform their interests are socially constructed.

Hollis and Smith argue in their book that attempting to combine ‘explaining’ and ‘understanding’ at the same time is problematic, and that combinations of bits of one and bits of the other do not solve the problem of addressing their differing aims (1990, 7). Yet, it

is in these terms that ‘soft’ constructivism has been assessed as constituting a ‘via media’ between positivist and post-positivist approaches to international politics. Wendt, who has been perhaps the constructivist scholar that has dealt in greater extent with the philosophical-scientific grounds of constructivism, develops this combination of ‘explaining’ and ‘understanding’ through distinguishing causal and constitutive theorising (Wendt, 1999, 77-89). For Wendt, ideas play a constitutive role as long as they inform actors’ interests and grant meaning to material factors, but they also play a causal role inasmuch as they motivate action. In these terms, Wendt aligns his arguments to the philosophical position that asserts that reasons are causes (Davidson, 1963), contrary to the Wittgensteinian (interpretive) position that rejects that reasons can be causes, since reasons are understood as examples of rule-following behaviour (Kurki, 2008, 73-4)⁸.

According to Wendt, constitutive and causal theorising are not incompatible because they just ask different questions, and therefore both are needed in order to provide more encompassing explanations. Causal theorising asks questions of the type ‘why’ and ‘how’, while constitutive theorising asks questions of the type ‘what is’ and ‘how possible’ (Wendt, 1999, 83-6). In these terms, when the ideas that inform agents’ thinking are found as reasons that motivated behaviour, constructivists claim that those ideas have causal power. As Wendt points out, “Norms are causal insofar as they regulate behaviour. Reasons are causes

to the extent that they provide motivation and energy for action” (p.,83). This has taken Steve Smith to suggest that the distinction that constructivists (though particularly pointing to Wendt’s work) make between constitutive and causal theorising is rather blurred and confusing, and that constitutive theorising seems just a form of causal theorising (Smith, 2000, 157). Yet, when constructivists find certain ideas that configure an agent’s identity, they do not claim that such ideas ‘cause’ that identity. But very often in their analyses, when a certain identity is assessed as a motivation for actors’ engagement of certain behaviour, such identity is implicitly acknowledged as having causal power, while it is simultaneously assessed as constituting actors’ interests. Hence, constructivism’s combination of causal and constitutive theorising often entails a blurred distinction between ‘explaining’ and ‘understanding’.

In her enlightening work about the concept of causation in IR, Milja Kurki (2008) has shown that constructivists’ reluctance to grant causal powers to ideas is due to their excluding association of the concept of causation to the Humean conception of causation described above. Although some constructivists like Wendt and Dessler have developed theoretical insights that aim to transcend the Humean conception of causation, they have reproduced it when attempting to draw a clear line separating constitutive from causal theorising (Kurki, 2008, 177-84). Partly drawing on the works of Suganami, Wight and Patomäki, Kurki shows

⁸ The possibility of conceiving reasons as causes is discussed in the last section of this paper.

that by engaging the philosophical doctrine of 'scientific' or 'critical' realism, it is possible to acknowledge the causal powers of empirically unobservable elements such as ideas (pp. 161-73). Further, Kurki argues that through reclaiming the Aristotelian conceptualisation of causes, it is possible to distinguish different types of causes that make unnecessary the distinction between constitutive and causal theorising (ch. 6), offering a way to sort out the constructivist crossroads between 'explaining' and 'understanding'. Kurki's position on causation will be further developed in the last section of the paper. In the meantime, let us move to the observation of different ways in which constructivist analyses of regionalism conceptualise the relationships of constitution and causation between identity and institutions, in order to show that by differentiating constitutive and causal theorising, constructivism tends to fall into serious confusion.

2. IDENTITY PRECEDING REGIONAL INSTITUTION BUILDING

Among the constructivist analyses to regionalism reviewed in this paper, the work of Fredrik Söderbaum on regionalism in Southern Africa, as well as the one in conjunction with Björn Hettne on the concept of 'regionness' and the work of Luk Van Langenhove on the concept of 'regionhood', suggests that the process of construction of a region entails the configuration of a collective identity that *may* eventually

motivate agents to engage a regionalist project and build regional institutions. Nonetheless, none of these approaches show a systematic explanation of the causal effects of identity on regional institution building, and instead they point out constitutive effects of the former over the latter. Moreover, none of these authors show explicit concern about differentiating relationships of constitution and causation between identity and institutions.

Söderbaum's work on the Southern African Development Community (SADC) is oriented by the implementation of the New Regionalism Approach (NRA)⁹, a theoretical approach that emphasises the importance of reflexivity, intersubjectivity and identity in the unfolding of regionalism and processes of region-building. The NRA adopts a constructivist framework that provides:

[A] theoretically rich and promising way of conceptualizing the interaction between material incentives, intersubjective structures and the identity and interests of the actors [...] Interests are not pre-given but socially constructed [...] constructivists argue that understanding intersubjective structures allows us to trace the ways whereby interests and identities change over time and new forms of cooperation and community can emerge. The basic assumption is that there is an inevitable connection between the dynamics of collective action and the social identity by which the individual teams up with others in real or 'imagined communities' (Söderbaum, 2004, 44, the last sentence built on Anderson 1991).

⁹ Söderbaum has developed the NRA in a close joint work with Björn Hettne (see for example Hettne and Söderbaum, 1998, 2000).

Paraphrasing Wendt (1992), Söderbaum asserts that 'regionalism is what actors make of it':

The reflective capacity of concerned actors is seen as an important explanation for the emergence and quality of regionalism. In this way regionalization is seen as an instrument to change existing structures, take advantage of new opportunities that arise as well as to *create* bonds of identity and community. According to this perspective actors engage in regionalism not only on the basis of material incentives and resources [...] but they are also *motivated by* ideas and identities (Söderbaum, 2004, 44-5, emphasis added).

Söderbaum agrees with Wendt (1992) that identities are at the basis of interests, by which he acknowledges that identity has constitutive power on interests. He emphasises that it is imperative to observe the historical formation of the Southern African region in order to understand how identities have been created, and he underlines the importance of acknowledging racial differentiations between whites and non-whites for understanding the political economy of the SADC (Kurki, 2008, ch. 4). However, he does not address the process of collective identity formation as such, nor does he explain in a systematic fashion how identity influenced the creation of the SADC regionalist project. His main conclusion regarding the role of identity in orienting actors' behaviour is that interests change through interaction and socialisation, inasmuch as actors develop a sense of belonging to the region (Söderbaum, 2004, 202). From Söderbaum's analysis one can infer that collective identity played a constitutive role in actors' interests

towards regional institution building, and hence, we can observe that interests are the ideational factor through which identity can have causal power on the creation of regional institutions. In other words, it is not that identity generates regional institutions *all by itself*, but that identity, as a constitutive factor of interests, orients and informs such interests towards regional institution building. In this sense, identity can be assessed as having causal effects on institution building.

Another interesting element regarding the importance of identity in Söderbaum's work is his conceptualisation of regime-boosting as a very significant reason why political leaders support regionalist initiatives. By engaging the rather intense and symbolic game of regionalism, they can be perceived as promoters of the goals and values of regionalism and regional integration, which enables them to raise the profile and image of their often authoritarian regimes (Söderbaum, 2004, 96, 98). The aim of regime-boosting can be explained because of the inherent 'weakness' of most post-colonial states in Southern Africa, which "are overly concerned with absolute sovereignty as well as the formal status and survival of their regimes, rather than the promotion of the 'national interest' in a broader sense and the achievement of national security" (Söderbaum, 2004, 96-7). Hence, in the terms posed by Söderbaum, illegitimacy and 'state weakness' may work as sources of collective identity for Southern African political leaders, which leads them to promote regionalism mostly in its rhetorical dimension (p. 99). Yet, Söderbaum does not mention 'identity' in this passage and throughout the book there is not any statement about

the casual power of identity over regional institution building.

Söderbaum acknowledges that identity is *ambiguous* and *multiple* and *does not explain* action itself: it rather informs and transforms individuals (and their behaviour and their interests) as well as the quality of interaction (Söderbaum, 2004, 45, emphasis mine). Söderbaum coincides with constructivists in that identity is at the basis of interest formation, and thus identity plays a constitutive role in actors' interests in regional institution building. Indeed, Söderbaum tells us that identity *motivates* actors' engagement with regionalism. If identity is a motivation then it can be considered a cause for action (Davidson, 1963; Wendt, 1999; Kurki, 2008)¹⁰. But at the same time Söderbaum claims that regionalisation processes can be seen as *instruments to create* 'bonds of identity and community'. Perhaps Söderbaum is thinking here of regionalist projects as well, since regionalisation is a more spontaneous process that can be hardly considered an 'instrument' intentionally used by specific actors (Hurrell, 1995, 334). Thus, in Söderbaum's view, identity constitutes actors' interests in developing processes of regionalisation – and regionalist projects – while at the same time such processes and projects can be used as instruments to create 'bonds' of identity. He does not differentiate between relationships of constitution and causation in one way or another, but rather suggests that regionalisation (and regionalism) and identity

may constitute and create each other, which gives an implicit idea of mutual constitution.

The case of regime-boosting accounts for another example of the constitutive and causal roles of a different kind of collective identity formation – the one of weak states deeply concerned about strengthening their sovereignty and legitimacy. From Söderbaum's analysis we can infer that collective identity around state 'weakness' and scarce legitimacy plays a powerful constitutive and causal role of state interest formation towards regionalism, as it *motivates* Southern African states to pursue the SADC project, even though Söderbaum does not make explicit claims about the causal powers of this source of identity (which in no case is treated by Söderbaum as such).

2.1 The concept of 'regionness'

A significant contribution of the NRA to the comprehension of region-building processes and the evolution of regionalism is the concept of 'regionness', where identity has an important role to play. Hettne and Söderbaum define regionness as:

[T]he process whereby a geographical area is transformed from a passive object to an active subject capable of articulating the transnational interests of the emerging region. Regionness thus implies that a region can be a region 'more or less'. The level of regionness can both increase and decrease (Hettne and Söderbaum, 2000, 461).

¹⁰ The causal role of motives and reasons will be further discussed in the last section of the paper.

Accordingly, “The level of ‘regionness’ defines the position of a particular region or regional system in terms of regional coherence and identity [...]” (Hettne, 2003, 28). There are five levels of regionness, where collective identity evolves altogether with deeper levels of regionness¹¹:

- i) The *regional space*, identified as a primarily geographical unit delimited by more or less natural physical barriers and marked by ecological characteristics (like a proto-region). In such a territory, people develop a kind of translocal relationship.
- ii) The *regional complex*, which emerges through increased social contacts and transactions between previously more isolated groups, giving place to patterns of economic interdependencies. The collective memory of a more widespread identity, albeit confined to a relatively small elite, dissipates. This level is seen as the real starting point for a regionalisation process.
- iii) The *regional society*, which is a *de jure* or formal region characterised by the appearance of a number of different actors apart from the states that move towards transcendence of national space, making use of a more rule-based pattern of relations. Formal organisations and social institutions play a crucial role in this

process leading towards community and region-building.

- iv) The *regional community*, which is an active subject with a distinct identity, institutionalised or informal actor capability, legitimacy and structure of decision-making in relation with a more or less responsive regional civil society, transcending the old state borders. A regional collective identity emerges and relations are characterised by mutual trust driven by social learning.
- v) The *region-state*, or regional institutionalised polity, which is a ‘hypothetical’ entity constituted out of a voluntary evolution of a group of formerly sovereign national communities into a new form of political entity where sovereignty is pooled for the best of all.

Hettne and Söderbaum do not aim to suggest a stage theory, neither do they anticipate “a single path or detailed ‘series of stages’ that are exactly the same for all regions and that must be passed in order for higher levels of regionness to occur” (Hettne and Söderbaum, 2000, 470). Nevertheless, these five levels of regionness denote a progressive identification of peoples with the region they live in, creating a sense of ‘belonging’. Identification refers here to the degree to which the inhabitants of a region ‘feel’ they are part of that region, and the extent to which the region constitutes part of their identity towards the inhabitants of other

¹¹ The following descriptions of each level of regionness are just an edited transcription of the descriptions made by Hettne and Söderbaum in their 2000 article, pp. 462-8. They also contain some fragments of Van Langenhove referring to the work of Hettne and Söderbaum (van Langenhove, 2003, 11-2).

regions. Identification can be understood in terms of regional cohesion, which means: (i) that the region plays a defining role in interstate relations (and in relations with other non-state actors), both within the region and with the rest of the world; and (ii) that the region serves as the organising base of a wide range of issues within the region (Söderbaum, 2001, 50, quoting Hurrell, 1997). Regional cohesion is a useful category for understanding the extent to which the region shapes actors' identities and interests, and it can be seen that it holds a direct relationship with the levels of regionness.

In the definition of each level of regionness it is easy to see that institution building deepens along with higher levels of regionness, thus establishing a direct relationship between the level of actors' identification with the region and the development of more complex regional institutions - which in turn leads to higher levels of regional cohesion. It can be noted that regionalism, as a formal state project that entails a minimum of institution building, starts at the level of the 'regional society' (though Hettne and Söderbaum do not make this explicit and there is no reason to think that a regionalist project could not emerge in a previous level of regionness). As in the case of Söderbaum's (2004) previously reviewed work, we can appreciate here clear relationships of constitution, but not necessarily of causation. Hettne and Söderbaum suggest a relationship of mutual constitution between regionness and collective identity. They emphasise the dissipation of a 'collective memory of a more widespread identity' along a 'small elite' that occurs at the level of 'regional complex' as an

incipient feature of regional identity formation. They also suggest a relationship of mutual constitution between collective identity and institution building, for both types of ideational structures grow with every higher level of regionness. But Hettne and Söderbaum do not specify any relationship of causation between identity and institutions, nor do they clarify if it is regionalisation together with a greater collective identity which causes these structures to enlarge or vice versa. Again, we may face a case of mutual constitution and causation, though one that leaves us uncertain about the concrete ways in which such relationships might work.

2.2 The concept of 'regionhood'

The linkages between the levels of regionness and the rising of a regional identity can also be seen through the concept of 'regionhood' introduced by Luk Van Langenhove, for whom the five levels of regionness are to be seen as five phases in the process of 'becoming' a region (van Langenhove, 2003, 12). Accordingly, the concept of 'regionhood' serves to understand the agential capabilities of regions in the new regionalisms' world order. Drawing on social psychology, van Langenhove understands regionhood as those conditions which grant a region the capacity to act as a polity, namely, a corporate actor. These conditions are (i) the region as a system of intentional acts in the international and national arena; (ii) the region as a 'rational' system with statehood properties; (iii) the region as a reciprocal achievement; and (iv) the region as a generator and communicator of meaning and identity. Such conditions

are the same characteristics that are said to be constitutive of personhood (pp. 14-5).

It is easy to infer that regionhood entails the existence of a regional identity that allows the region to act as unitary actor, as the region needs to define who it is in relation to other regions and actors in order to act as a corporate actor - condition (iv). Likewise, the four conditions of regionhood imply the existence of a more or less developed institutional framework that necessarily follows a regionalist project, and which allows the region to: (i) perform intentional acts; (ii) acquire statehood properties; and (iii and iv) allow the region to make visible its achievements as a generator and communicator of meaning and identity. Van Langenhove asserts that a region must express meaning towards other social and personal actors as well as possessing a particular identity (p. 23). Developing regionhood entails developing a collective identity and institution building, but following Van Langenhove's reasoning we remain uncertain whether the interest in acquiring regionhood causes the other two ideational structures or if it is the interest in developing a regional identity and institution building which leads to the consolidation of regionhood; nor does Van Langenhove enquire into the relationships of causation between identity and institutions, although their constitutive relationships are clearer to observe.

van Langenhove differentiates the concept of regionhood from the one of 'regionality'. While regionhood allows the distinction of a region from a non-region, regionality corresponds to the suitable historical, geographical, economic, cultural and social conditions that

allow for a region to be distinguished from other regions, and thus, more equivalent to the concept of regionness outlined by Söderbaum and Hettne (van Langenhove, 2003, 9, 12). According to Marchand *et al.*, regionality has to do with "the relative convergence of dimensions such as cultural affinity, political regimes, security arrangements and economic policies (i.e. relative sameness). As such, it is the outcome of not one but several processes, and involves the creation of a regional identity" (Marchand *et al.*, 1999, 900). In this case, regionality, understood as those cultural features that distinguish one region from others, is clearly a consequence of the development of a regional identity, it is – at least partly – *caused* by the emergence of such identity. Yet, the concept of regionality does not tell us anything about the role of institutions, though one could infer that regional institutions reflect those cultural features (identity) that configure regionality.

Both concepts of regionness and regionhood entail an acknowledgement of the importance of identity as a preceding factor that constitutes actors' interests in pursuing regionalism - and regional institution building. This is the view maintained in a previous work of mine on the role of ideas in the development of the Andean Community (AC) and Mercosur regionalist projects, which suggested a constitutive and causal relationship between identity and regional institution building. In the case of the AC, I asserted that the common history of Andean countries, which were liberated by Simón Bolívar and were born independent as a single country – Gran Colombia – before becoming individual states in the 1830s, strongly marked the constitution of the Andean Pact

in 1969 and the subsequent re-launching of the Andean Community in the early 1990s (Prieto, 2003, 277). In the case of Mercosur, I proposed that the common recent history of dictatorships in the Southern Cone provided a basis for the creation of a collective identity that helped the rise of the regionalist project in 1991 as a way to strengthen the democratisation processes that began to occur in the Southern Cone since the mid 1980s (pp. 280-1)¹². Since my analysis held the view that collective identity preceded the creation of the AC and Mercosur, it implicitly suggested that identity was a cause of regional institution building, as different types of identity informed state interests towards such endeavour and such identities motivated states to group together. Yet, the relationships of constitution and causation between identity and institutions remained undistinguished.

3. INSTITUTIONS CAUSING REGIONAL IDENTITY

This section reviews the work of some constructivists who have addressed the process of European regional integration showing that EU institutions have socialisation and learning effects that lead to the formation of collective identity. It also reviews the work of Amitav Acharya on the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) regionalist project, which claims that state interests on regional institution building were not constituted by the previous existence of a collective identity

in South East Asia, but in turn further regional institution building led to the formation of a collective regional identity among ASEAN member states.

3.1 Collective identity formation through socialisation within institutional environments: the case of the EU

In one of his studies, Jeffrey T. Checkel inquires about the reasons why states comply with regional norms. His constructivist approach emphasises social learning, socialisation and social norms (Checkel, 2001, 553). The main argument is that “norms matter in a constitutive, interest-shaping way not captured by rationalist arguments” (p. 554). Checkel points out to persuasion as the prevailing mechanism through which compliance occurs. Checkel suggests that the reason why states comply with regional norms is because norms constitute state interests. Checkel argues that the historical and institutional context, and the experience that bureaucrats have on the issue area at play in a particular moment, determine to a high extent the ways in which such bureaucrats comply with regional norms (p. 573).

Although Checkel does not mention identity in this analysis, it is not difficult to incorporate identity in it. If one considers Berger and Luckmann’s argument about the need of roles for creating and developing institutions, and the identification that agents generate towards the roles they assume (Berger and Luckmann, 1968, 96-7), it is possible to

¹² This view was drawn directly from the works of Cammack (1999) and Hirst (1999).

infer from Checkel's analysis that institutional environments make bureaucrats identify with each other and with the purpose of their job and carry out the tasks that institutions impose on them, including compliance with norms. In these terms, institutions create a 'bureaucratic' collective identity, which would correspond to a state identity in the sense that a state acts through the bureaucrats that represent it and act in its name (Finnemore, 1996, 2; Wendt, 1999, ch. 5). Hence, Checkel's explanation could be summarised as follows: norms that constitute state interests make agents identify with them, and this is why they comply with regional norms. In other words, Checkel suggests that the constitutive role of norms becomes causal as it *makes* agents (state bureaucrats) identify with such norms. In this sense, norms create collective identity and explain state action.

Following a 1996 Eurobarometer study, Brigid Laffan asserts that EU institutions have a socialisation effect, as 94 per cent of European top decision makers stated that their country's membership was a 'good' thing, and 90 per cent believed that their country had benefited from membership. Accordingly, "These figures were far higher than recorded among the wider population, and there was far less interstate variation than found in the attitudes of the mass public" (Laffan, 2004, 76-7). Thomas Risse also finds that identification with and support for the EU and its institutions are

higher among political and social elites than in the larger public (Risse, 2004, 260). He explains this difference as "Policy makers and government officials on all levels of governance spend a considerable amount of time dealing with the EU" as a result of which the EU has "a real psychological existence" for the European elites (p. 261).

In a former work, Risse showed his concern about the ways in which national and European identities mould each other and how identity changes with the progressive construction of the EU. His starting point was the concept of 'entitativity', which suggests that "the more salient a social context becomes, the more people identify with the respective social group (or strongly reject it)"¹³. This leads to the proposition that levels of identification with or conscious rejection of Europe should increase, the more important the EU becomes in peoples' lives" (Risse, 2000, 4, referring to the work of Castano, reference omitted in the original)¹⁴. Risse points out that there is a 'constructivist story' about the ways in which the EU and its institutions shape collective identities. Such a story endogenises identities, interests and institutions, as over time institutions "become part and parcel of the social and power structure that form the social environment in which people act" (Risse, 2004, 263). Accordingly:

Institutions tend to have *constitutive* effects on corporate actors such as national governments and

¹³ See p.8 above. The definition that Van Langenhove provides of this concept is slightly different from the one provided by Risse, but I find both complementary and not contradictory whatsoever.

¹⁴ For a later version of the work of Castano and the use of the concept of 'entitativity' see Castano (2004).

interest groups, but also on individuals. Since people act in an environment structured by the institutions, the latter affect their interests, preferences and collective identities. We should then expect identities and institutions to coevolve, with the causal arrows between the two pointing in both directions (Risse, 2004, 263, *emphasis original*).

Risse's constructivist view on the causal effects of institutions over identity is shown in a more recent work, where he holds that:

[T]he EU as an emergent polity is expected not just to constrain the range of choices available to, say, nation states, but the way in which they define their interests and even their identities. EU 'membership matters' [...] in that it influences the very way in which actors see themselves and are seen by others as special beings (Risse, 2009, 148).

Risse finds that "support for European integration and attachment to Europe appear to be closely related, *motivating* European elites to continue on the path of institution building" (Risse, 2004, 270, *emphasis added*). However, Risse warns against excessively optimistic statements about European identity, for there remains a lot to know about the precise causal relationships and mechanisms between European integration and European identity, and he acknowledges that the existing literature on European identity in general is less concerned with linking the development of a European identity with the evolution of European institutions (pp. 270-1). Indeed, the causal power of institutional environments and the identification effects they generate on norm compliance are questioned by Risse's

finding of no immediate connection between the level of elite identification with Europe and national policies toward the EU in general, considering the scant correlation between European identities among elites and the degree of compliance with EU law (Risse, 2000, 17, drawing on a data base developed at the European University Institute - Börzel).

The reviewed constructivist approaches to European regionalism clearly acknowledge the causal power of regional institutions in generating collective identity, especially emphasising the socialisation effects that EU institutions have on national and regional bureaucrats. EU institutions are also considered to have constitutive effects on state interest formation. The reviewed authors emphasise the effects of existing institutions on the formation of collective identity, but do not enquire into the ways in which a previous collective identity – which is often attached to Europe as a region (Smith, 1990, 187), played a constitutive/causal role in the creation and development of regional institutions. They only claim that, once institutions are created, they have constitutive and causal effects on collective identity formation, and this in turn reinforces institution building (although not necessarily norm compliance, as Risse's finding pointed out), which derives in a process of mutual constitution and causation between collective identity and regional institutions.

3.2 Regional norms creating collective identity: the case of the ASEAN

A salient example of a constructivist analysis that emphasises the causal role of regional

norms in the creation of collective identity is Amitav Acharya's study of the ASEAN regionalist project. Acharya intends to explain the unfolding of the ASEAN through the application of the concept of 'security community' coined by Karl Deutsch in the 1950s, that "describes groups of states which have developed a long-term habit of peaceful interaction and ruled out the use of force in settling disputes with other members of the group" (Acharya, 2009, 1). Acharya focuses primarily on the role of norms, and, to a lesser extent, of identity, in orienting Southeast Asian states' behaviour towards the development of the ASEAN. Since the ASEAN regionalist project has not developed a broad or complex institutional framework of diverse decision-making organisms¹⁵, Acharya focuses on the analysis of norms as the main regional institutions existing. Ontologically, norms are assessed to operate as constitutive factors of identities and identity is also created by norms. Accordingly:

Norms not only 'regulate' state behaviour [...] but also redefine state interests and *constitute* state identities, including the development of collective identities. By focusing on the *constitutive effects* of norms, constructivism has thus restored some of the original insights of integration theory regarding the impact of socialisation in *creating* collective interests

and identities [...] norms play a crucial role in the socialisation process leading to peaceful conduct among states, which form the core of security communities (Acharya, 2009, 4, emphasis added).

As can be seen in the previous quote, Acharya indiscriminately interchanges terms regarding constitution and causation (the term 'creation' might refer to both types of effects)¹⁶, maybe because he assumes that if B is constituted by A, then B is automatically caused by A. Given this, we must assume that Acharya considers that norms constitute *and* cause identity, without necessarily assuming that he considers constitution and causation to be the same thing.

Acharya aims as well to examine identity formation in the ASEAN by "looking at the claims made by ASEAN elites about regionally specific ways of problem solving and cooperation" (Acharya, 2009, 7), by which he explicitly acknowledges that state identity is what state representatives - which he equates to 'elites' - claim it is. Yet, his emphasis is clearly on norms as the main explanatory variable in his study, as he intends to "[...] analyse systematically the role of ASEAN's norms in the management of regional order and *their effect* on the development of collective interests and identities" (p. 9, emphasis mine)¹⁷. Identity

¹⁵ Acharya (2009, 6-7) speaks of an 'organisational minimalism' and a 'soft institutionalism' that characterise the 'ASEAN Way'.

¹⁶ The last section of the paper will discuss the possibility of considering the creation of things as a form of causation. Suffice it to say, up to this point, that following the Humean conception of causation, if B is *created* by A then we must accept that B was, at least partly, *caused* by A.

¹⁷ Note that "the effect" of norms on interests and identities that Acharya aims to assess can be both constitutive and/or causal.

is not taken as a main explanatory variable: at least, it must be understood as something that is first partly constituted *and* created by norms in order to further understand its role as an ideational factor orienting state behaviour. Acharya's main hypothesis reads as follows:

ASEAN's frameworks of interaction and socialisation have themselves become a crucial factor *affecting* the interests and identities of its members. The idea of security community, sociologically understood, enables us to analyse ASEAN as a regional institution which both *regulates and constitutes* the interests and policies of its members in matters of war, peace and cooperation. ASEAN's role in regional order can be studied and evaluated by looking at the extent to which its norms and socialisation processes, and identity-building initiatives, *have shaped* the attitudes and behaviour of its members about conflict and order in the region, and the extent to which they *have led* to the development of common understandings, expectations and practices about peaceful conduct (Acharya, 2009, 9, emphasis added).

The verbs emphasised in the previous quotation like 'affecting', 'regulating', 'shaping' and 'leading' give a sense of causation, and Acharya tells us that institutions also constitute ASEAN members' interests. At the end of his book he concludes that the existence of certain norms, such as the principle of non-interference, regional solutions to regional problems, informality, bilateralism in defence relations, regional autonomy and other principles conforming the so-called 'ASEAN Way' (Acharya, 2009, 287), help understand why the ASEAN has been 'successful' in organising the region along certain political lines. Acharya's

approach puts the main explanatory weight on norms, to the point that ASEAN norms are considered to be the main constitutive factors of collective regional identity, inasmuch as they help its *creation*. If norms help the creation of identity, it is implied that norms cause such identity, at least partly. Acharya even suggests that building a common identity was an explicit aim of state leaders through the creation of ASEAN norms (Acharya, 2009, 37). Although the former conceptualisation of a security community advanced by Deutsch contemplated its formation as a result of a process of integration where high volumes of transactions – political, cultural or economic – existed, Acharya asserts that "ASEAN evolved as a sort of an 'imagined community', despite low initial levels of interdependence and transactions, and the existence of substantial political and situational differences among its members" (Acharya, 2009, 286). Yet, he concludes that "[...] the vision of community preceded rather than resulted from political, strategic and functional interactions and interdependence" (p. 286). In these terms, the question that crucially arises is: why did the idea of an 'imagined' community precede interdependence and interaction? How was such idea formed? Acharya attributes the main explanation to the role of norms:

Central to this process was a set of norms, among which non-interference, non-use of force, regional autonomy, the avoidance of collective defence and the practice of the 'ASEAN Way' were the most salient [...] While some of these norms were adapted from universal legal-rational principles, others had their sources in what ASEAN's founders claimed to be *the unique socio-cultural practices of the region*. Together

they led to the emergence of what its members claimed to be a 'cultural-specific' and sociological approach to conflict management and decision making, called the 'ASEAN Way'. This turned out to be a key symbol of ASEAN, helping the grouping to overcome intra-mural tensions especially during the crucial early years of ASEAN [...] Subsequently, the ASEAN Way was useful in attracting new members and persuading ASEAN's external dialogue partners to see things from an ASEAN perspective, as well as in muting substantive areas of disagreement (Acharya 2009: 286, emphasis added).

Following Acharya, the 'ASEAN Way' is the product of normative settings, made of norms, and these constitute a source of collective identity for ASEAN member states. According to the previous quotation, the 'ASEAN Way' is the collective identity of member states, it is what regional collective identity is *made of*. In Acharya's view, ASEAN countries have even considered that not fulfilling one of their norms would lead to a loss of ASEAN identity (Acharya, 2009, 196). Thus, in Acharya's terms, regional norms and collective identity seem to be the *same* thing, inasmuch as the source of the ASEAN identity is constituted and caused by the regional norms that constitute the 'ASEAN Way'. If this is the case, under a Humean conception of causation it would only be possible to claim that ASEAN norms constitute ASEAN's collective identity, but not that ASEAN norms *caused* such collective identity, as the condition of an independent existence between the cause and the effect would be violated.

But furthermore, when Acharya mentions that regional norms "had their sources in what ASEAN's founders claimed to be the unique socio-cultural practices of the region",

would such socio-cultural practices not account for the existence of a previous collective identity in the region? Unfortunately, this is not discussed in Acharya's work. Nonetheless, Acharya even refers to certain issues that could account for the existence of a previous collective identity among ASEAN states. Accordingly, the doctrine of non-interference in national affairs, which made part of the ASEAN Way, can only be understood in the context of the domestic security concerns of the ASEAN states:

As new political entities with 'weak' state structures (e.g. lack of a close congruence between ethnic groups and territorial boundaries) and an equally problematic lack of strong regime legitimacy, the primary sources of threat to the national security of the ASEAN states were not external, but internal [...] No framework for regional security cooperation could be meaningful for ASEAN unless it countered the internal enemy and enhanced regime security (Acharya, 2009, 71).

Acharya also tells us that "The establishment of ASEAN was the product of a desire by its five original members to create a mechanism for war prevention and conflict management" (Acharya, 2009, 58), and that ASEAN member states were also concerned about the emergence of China as the dominant force in the region. These states were also worried about being left out of the Sino-Soviet competition for hegemony in South East Asia. Acharya then asserts that around these two security issues ASEAN countries appreciated "the need for a united response to the new form of Great Power rivalry" (p. 64). However, although these common concerns could count as sources of

collective identity, Acharya just chooses not to use the term 'identity' to name them.

Acharya acknowledges that "Identity had been a concern of South East Asian leaders even before the creation of ASEAN. [Some of them] also believed that South East Asia should have a distinctive place in the Asian regional order and therefore an identity of its own" (Acharya, 2009, 86). He even tells us that Ceylon was invited to join the ASEAN in 1967, despite it not being considered to belong geographically to the Southeast Asian region, "presumably because its size, influence and resources did not threaten *ASEAN's own identity* or cohesion [...]" (p. 62, emphasis added). Crucially, Acharya does not enquire into the possible existence of distinct sources of collective identity among ASEAN states before the configuration of the ASEAN in 1967. However, Acharya asserts that "Some scholars and policy-makers view the ASEAN Way as a by-product of cultural similarities among the ASEAN societies" (p. 78). One Malaysian former Foreign Minister spoke of a 'common cultural heritage' and of a 'spirit of togetherness' as a key factor that forms the basis of the establishment of the ASEAN (p. 78). Estrella Solidum, who Acharya considers to be the first scholar that seriously studied the term, asserted that the ASEAN Way 'consisted of cultural elements which are found to be congruent with some values of each of the member states' (ibid., quoting the work of Solidum 1981). Notwithstanding, Acharya tells us that:

... the 'cultural' underpinnings of the ASEAN Way of managing disputes and advancing security cooperation could be overstated. Several elements of

the ASEAN Way are hardly different from the ordinary qualities of pragmatism and flexibility that are found in national decision-making styles in other cultural settings. Moreover, the so-called cultural underpinnings of the ASEAN Way are not fixed or static, but have been subject to continuous adjustment in response to national, regional and global developments (Acharya, 2009, 79).

Yet, by equating the 'cultural underpinnings' of the ASEAN Way to 'the ordinary qualities of pragmatism and flexibility that are found in national decision-making styles in other cultural settings', Acharya is unable to rule out the possibility that such settings account for a source of collective identity, even more when Acharya himself acknowledges that legal-rational norms – that are also shared by states belonging to other cultural settings – fostered the creation of ASEAN norms. Furthermore, Acharya does not engage in a thorough study of those cultural underpinnings suggested by the scholar he first quoted, but he only 'forces' the reader to forget about the possibility that cultural settings could account as a form of collective identity, and to concentrate solely on the explanatory role of norms.

In these terms, not only does Acharya emphasise the role of norms, but he also discards identity. The question that arises is: what was ASEAN's identity at the time the regionalist project was created? Acharya does not say. He just concludes that:

... the concept of an ASEAN identity was to be derived substantively from its socialisation process. The ASEAN Way itself resulted not so much from preordained cultural sources [...] but from incremental

socialisation. It emerged not only from the principles of interstate relations agreed to by the founders of ASEAN, but also from a subsequent and long-term process of interaction and adjustment. Thus, in the case of ASEAN, it was not so much that culture created norms, norms also created culture. As Malaysia's Foreign Minister, Abdullah Badawi, would put it later, ASEAN's 'norms have become very much part of the ASEAN culture' (Acharya, 2009, 86).

Hence, the question of why ASEAN member states were able to advance in the consolidation of their normative principles, even more, while facing the 'absence' of a pre-existing collective identity, remains unanswered¹⁸. In the end, Acharya succeeds in showing the importance of norms and the necessity of studying their role in pursuing regionalism, but he does not provide an explanation of why norms are sometimes fulfilled and sometimes not, nor does he assess the role of identity when norms were created in the first place. Answering such questions seems necessary if a collective identity is conceptualised *precisely* as the sharing of a set of norms. How do we explain the creation of such norms and the interest in constructing a collective identity?

Lastly, a significant difference between Acharya's approach and the ones engaged by the reviewed constructivists working on the EU, is that Acharya stresses the role of norms in constituting and creating regional identity without the creation of large institutional organisations that allow for interaction and socialisation of national and regional bureau-

crats. In contrast, the EU has complex regional institutions, such as the Commission, the Parliament and the several Councils and Committees that allow for such processes to occur. This fact shows that Acharya's study acknowledges greater constitutive and causal power of norms. But simultaneously, this insight raises more questions about the possible identity-related reasons that led ASEAN leaders to the creation of regional norms and their interests in their enforcement through time. In other words, Acharya tells us that norms constitute and are capable of creating regional identity, but he does not tell us much about the role of identity in the creation of such norms in the first place.

The final section of the paper will show that the confusion between relationships of constitution and causation present in the reviewed constructivist analyses of regionalism can be overcome if the conceptualisation of causation is broadened and different types of causes are distinguished. Furthermore, a reflection on the need to bracket ideational structures and agency will be provided in order to improve the capability of constructivism to explain and understand why and how regionalism unfolds.

4. EXPANDING THE BORDERS OF CAUSATION

Section 2 reviewed the works of some authors (Söderbaum, Hettne and Van Langenhove) who hold that the formation process of a region – regionalisation, entails the development of a regional collective identity, which

¹⁸ Indeed, none of the questions Acharya poses for developing his study relate to this issue (Acharya, 2009, 7, 9).

may derive on actors willing to pursue regionalism and subsequent institution building that leads the region to act as a unitary actor. In these terms, it can be said that collective identity precedes regionalism and institution building. Nonetheless, the reviewed authors do not make explicit that regional institutions are created *because* of the existence of a previous collective identity, this is, they do not explicitly acknowledge causal power of collective identity on institution building. Thus, the effects of collective identity over regional institutions are initially constitutive, but not necessarily causal, the latter understood under the Humean conception of causation. Yet, though none of these authors claim that collective identity is a necessary condition for regional institution building, from their works we can infer that, when it exists, identity can be assessed as having causal effects. As stated in Section 1, 'soft' constructivism aims to provide both constitutive and causal explanations. If actors' interests in creating regional institutions arise because they share a collective identity, then regional institutions could be understood as being *caused* by such identity, and therefore, *explained*.

Section 3 reviewed the works of some constructivist scholars working on European regionalism who show the socialisation effects that EU institutions have over bureaucrats working at the national and regional levels. Socialisation processes cause the development of a collective identity among bureaucrats working both at regional institutions and at the national level. EU institutions are assessed as creators of a collective identity, and once this identity starts developing, it reinforces regional institution building, giving way to conceptua-

lising a relationship of mutual constitution and causation between identity and institutions. Furthermore, Acharya's study of the ASEAN claims that regional institutions were created in the absence of a pre-existing collective identity among state members (although he does not explore the possible sources of such identity that he mentions), and that such identity was instead generated by the creation of regional institutions. All these authors acknowledge the constitutive and causal power of institutions on agents' interests, and by looking at actors' interests they assess regional institutions as creators of collective identity, inasmuch as the actors increasingly identify themselves with the institutions they create and reproduce, and with their roles as members of the group of states that share such regional institutions.

None of the reviewed authors show special concern about distinguishing relationships of constitution from relationships of causation between identity and institutions, and the general impression given by the whole set of the reviewed constructivist analyses of regionalism is that 'everything can explain everything', even more in those cases where relationships of mutual constitution and causation between identity and institutions are suggested. By 'everything explains everything' I mean that when it is possible to assess the existence of structures of collective identity and processes of institution building by simply claiming that relationships of mutual constitution and causation exist between identity and institutions, constructivism tells us little about how and in what terms these two ideational structures constitute and cause each other. In a constitutive relationship, the existence of a factor entails

the existence of the whole, it is intrinsic to it, and thus there is no independent existence and no previous existence in time between the constitutive factor and the whole. In stressing relationships of mutual constitution and causation between identity and institutions, constructivism is thus violating an indispensable condition of causation, which is the independent existence between cause and effect, and the precedence of the former in relation to the latter (Suganami, 2006, 65, 71). Yet, when the reviewed authors stress the constitutive role of identity over institutions, there is a sense or precedence; the same happens with those reviewed authors that acknowledge constitutive power of institutions on identity: first there were EU institutions, or ASEAN norms, and then collective identity began to emerge, or so the argument goes, as the possibility for the existence of a previous collective identity before the creation of EU institutions and ASEAN norms is not addressed. This analysis shows in clear fashion that for most constructivist analyses, assessing relationships of constitution imply indeed relationships of causation.

In her enlightening work from 2008, Milja Kurki shows that the apparent contradiction and confusion between constitutive and causal theorising is due to an excluding attachment of the conceptualisation of cause to the Humean conception of causation. In turn, she suggests that IR theory, and particularly constructivism – as she finds it the most promising approach for doing this – must broaden its conceptualisation of causation drawing on the philosophical doctrine of ‘critical’ (also called ‘scientific’) realism and reclaiming Aristotle’s conceptualisation of causes. Accordingly, cri-

tical realism is needed for two reasons: one, to acknowledge the structural constraints that material conditions pose to agency; and two, to assess the causal powers of empirically unobservable structures, such as ideas. Aristotelian conceptualisation of cause is needed in order to acknowledge that there are different types of causes, and that such types are usually present together in social life, thus enlarging the room for assessing multi-causation (Kurki, 2008, ch. 1).

Following Kurki (2008, 12), Aristotle proposed four types of causes: material, formal, efficient and final. Material causes are those conditions that physically enable and/or constrain agency, i.e. the raw material with which a sculpture is made. Formal causes refer to the shape that an object must take in order to acquire the meaning as such an object, i.e. a house must have some kind of walls and roof and a door in order to be recognised as a house. Efficient causes refer to the mechanisms by which things change from one state to another, like ‘pushing and pulling’ forces, i.e. the mechanism by which cold water in a pot turns into vapour (heating). Lastly, final causes refer to the motives and reasons that made an agent willing to carry out a particular action, i.e. the sculptor carves a stone figure because he/she wanted to praise a god (Kurki, 2008, ch. 6). By these definitions, the only one that matches the Humean conception of causation is the one corresponding to ‘efficient’ cause. Effectively, an object’s change of state needs to be preceded by an external factor that produced such change. In turn, material and formal causes have a greater constitutive character, inasmuch as they make possible that an object is so – its existen-

ce. Yet, in Aristotle's view, to 'make possible' entails a causal relationship, inasmuch as such conditions of possibility enable the existence of the object, its *creation* (Kurki, 2008, 220). Finally, and perhaps the most problematic issue for social and IR theory, the definition of final causes grants causal power to motives and reasons, something overtly rejected by many postmodernist and poststructuralist scholars.

The issue of final causes is problematic because constructivism emphasises ideas as the most important constitutive and casual factors of agency and social structures. And it is in the category of final causes where ideas such as reasons and motives mostly fit. Ideas are not material conditions, although Kurki and Wendt open the possibility to think of the material implications of certain social structures, like capitalism or slavery (Kurki, 2008, 139, 228-9, 258; Wendt, 1999, 95). Ideas are formal causes inasmuch as they constitute the meaning of objects (material and non-material), as they constitute language, and express the terms in which social things are defined, i.e. a house, a book, a war, a family¹⁹. But crucially, ideas can only be assessed as efficient causes inasmuch as they are final causes²⁰. In other words, we can only be sure about the causal power of ideas as efficient causes if we can know that agents hold them, and this can only be acknowledged by observing agents' discourse. Hence, we

can observe a more constitutive role of ideas by assessing the ways in which they operate as material and formal causes - granting meaning to material and non-material factors; and a more causal role (closer but not too much to the Humean conception of causation) when they operate as final-efficient causes.

Postmodernist and poststructuralist scholars usually reject the conception of motives and reasons as causes because they follow a Wittgensteinian view according to which reasons are cases of rule-following, which do not have an independent existence from the actions they motivate. In turn, the philosophical doctrine of critical realism defends the causal power of reasons, arguing that in most cases agency would have not taken place if they had been absent, and that the justifying power that reasons provide to agents acts as a strong internal force (motivation) to carry out certain actions. Donald Davidson (1963) poses the case of explaining why an individual turned on the lights of his living room. Davidson tells us that the cause why the individual turned on the lights was because he wanted to warn a suspicious person that was prowling the outside of his house, that someone else was in the house in order to deter his intentions to rob it. A Wittgensteinian explanation of this case would say that the individual was just following a rule that says "if I turn on the lights the person

¹⁹ 'Social things' refer here to all those categories of meaning that entail human interaction, this is, they exist only for human beings, and in this sense are not part of the natural world in case human beings did not exist. Drawing on Currie, Wendt provides a definition of social kinds as all those "physical objects that have a social function" (Wendt, 1999, 68).

²⁰ I draw this argument from Aristotle's acknowledgement that final causes – the ends and purposes 'for the sake of which a thing is' – are closely associated with efficient causes, as Kurki asserts (Kurki, 2008, 222).

outside my house will know someone is in the house and will think twice before deciding to enter my house to rob it”, and surely another rule that says “if you see someone prowling your house, you should alert him because he might be a thief”. Davidson claims that the cause why the individual turned on the lights is not that someone was prowling his house, but rather that *he thought* that someone could be a thief and thus *he wanted* to alert him. The individual’s suspicion and his will of preventing a robbery was the *reason* why he turned on the light. This reason might not have been the only cause that explains his action, but Davidson claims that if such reason had been absent, the individual would have not turned on the lights (Davidson, 1963, 691, 695).

In assessing the causal power of reasons and motives, I do not see why constructivists – and social theorists in general – need to adopt a position pro or contra the Wittgensteinian view of reasons as cases of rule-following. For in social life, cases where there is only one rule to follow are rather scarce. Most of the times, agents have a diverse range of rules to follow. They must often choose what rules to follow. In their exercise of choosing, agents give to themselves – and often to other agents – reasons that justify their choosing in moral and ethical terms. When dealing with a conflict with someone else, an individual usually has the option of being more or less understanding and more or less aggressive. For instance,

there might be a rule that says “if you caught your girlfriend cheating on you with one of your friends, you should break up with both”. Another rule could say “in such a case, you should beat up your friend, or do the same to him that he did to you in revenge”. But other rules might command less aggressive and avenging attitudes. The individual may choose some and not others, and finally what counts for the researcher intending to explain the individual’s conduct is *not only* the set of rules that might have informed the individual’s behaviour, *but also*, and crucially, the reasons provided by the individual to justify his/her behaviour²¹, even if those reasons are also cases of rule-following. In other words, by acknowledging the causal power of reasons one does not need to deny the constraining, constitutive and causal power of rules.

The previous reflections lead to the conclusion that, as pointed out by Kurki, constitutive theorising is actually a form of causal theorising²², inasmuch as constitutive factors enable the existence of those things they constitute (material and formal types of causes in Aristotle’s conceptualisation) (Kurki, 2008, ch. 6). If this position is accepted, the confusion between constitution and causation in constructivist analyses can be overcome. For what is needed, thus, is not a clear-cut differentiation between relationships of constitution from relationships of causation, but rather the differentiation of different types of more cons-

²¹ See Davidson (1963, 691-2).

²² Note that this coincides with Steve Smith’s view on Wendt’s work (Smith 2000, 157), although Smith intended to raise this point as a critique.

titutive (material and formal) and more *transformative*²³ (efficient and final) causes. In other words, if we accept Aristotle's different types of causes, constitutive theorising – as understood by reflectivists, postmodernists, interpretivists and poststructuralists – on the one hand, and causal theorising – as understood by positivists and rationalists under the Humean conception of causation – on the other, are possible to combine, and so enabling constructivism's aim of combining 'explaining' and 'understanding'. But this task is by no means easy, and it poses serious challenges.

4.1 'Bracketing' for 'explaining' (and 'understanding')

Constructivism's acknowledgement of relationships of mutual constitution and causation between collective identity and regional institutions is acceptable as a point of departure, an ontological position, but this does not tell us anything concrete about the ways in which the relationships of constitution and causation – the latter understood in a more Humean conception of efficient cause – between identity and institutions actually *work*, since, ontologically, they can work in *any* way. As Finnemore points out:

Constructivism is [...] the most amorphous and least defined of the perspectives emphasizing the causal nature of social structures [...] constructivists

investigate a wide variety of social structural elements, and it is not clear how these different aspects of social structures relate to one another either conceptually or substantively. Conceptually, the relationships among principles, norms, institutions, identities, roles and rules are not well defined [...] These scholars [...] investigate social structures in the plural with little attention to questions about the relations among specific social elements – whether they can exist independently or whether they must appear as a part of a mutually reinforcing collection of norms, institutions and discourse (Finnemore, 1996, 16).

The previous quotation gives a clear picture of constructivism's risks – and frequent results – of under-explanation and under-specification. Instead of attempting to make predictions about agency and finding regularity patterns in agents' behaviour, constructivism must work on a case-by-case basis describing the ways in which ideational structures explain agency, and the ways in which such ideational structures constitute and cause each other through their interplay at the process of agents' interests formation and their role in orienting agents' behaviour. This role can only be assessed by observing agents' discourse and its relation to agents' deeds. For agents' discourse is a crucial element that the researcher must observe in order to know agents' interests. Yet, agents can 'lie' to others – and even to themselves – and may not be keen on recognising the ideas that informed their behaviour as reasons

²³ The term 'transformative' is not used in any case by Kurki, and it is only my responsibility to propose it. It intends to give the sense of 'change of state' characteristic of efficient causes, and of final causes (reasons and motives) that justify agents' actions that 'transform' or 'change' the state of things.

for actions. Thus, assessing the ideational social structures in which agents interact is also necessary in order to assess the causal power – both constitutive and transformative – of ideas.

In these terms, my claim is not that constructivism cannot or should not combine causal and constitutive theorising in the terms of ‘explaining’ and ‘understanding’ posed by Hollis and Smith. My claim is that, following Kurki’s view, constructivism needs to broaden its conceptualisation of causation and differentiate types of causes engaging the Aristotelian classification. Turning back to the acknowledgement of relationships of mutual constitution and causation between identity and institutions made by the above reviewed constructivist analyses of regionalism, my claim is not that such relationships cannot be ontologically warranted, but rather that in order to understand how such relationships work, constructivism must ‘bracket’ each ideational structure in order to assess the causal effects – constitutive and transformative – of one on the other, and on agency. ‘Bracketing’ means to make a variable ‘stable’, this is, not exploring its construction at the same time as it is used as an explanatory variable. Constructivism needs to ‘stabilise’ ideational structures such as identity and institutions, not for claiming that such ideational structures *really are* stable – something broadly criticised by poststructuralist analyses (i.e. Zehfuss, 2002), but only for analytical purposes (Finnemore, 1996; Checkel, 2001), in order to show what are the constitutive and causal effects of one on the other and the ways in which they constitute agents’ interests and cause action in concrete cases.

If one has the aim of ‘explaining’, explanations must start somewhere, and more than taking ‘reality’ as something more or less a priori ‘given’, constructivism needs to ‘bracket’ ideational structures in order to assess their explanatory role. If we want to turn a factor into an explanatory variable it is necessary to bracket it or make it stable because treating a factor as both the *explanans* and the *explanandum* at the same time – accordingly, what explains and what is to be explained – is problematic. Consider the following example: let us assume that Söderbaum sees the shared interest of regime-boosting among SADC state leaders as a result of these states sharing a collective identity as ‘weak’ states that suffer a significant lack of legitimacy. My claim is that, in order to assess the explanatory role of such identity in actors’ interest in pursuing regionalism, we cannot ask at the same time how or why such collective identity was constituted among SADC state leaders, nor can we explain why SADC states are weak and lack legitimacy. All questions have to do with the same thing, but we cannot answer them simultaneously.

The same happens with the constructivist analyses of the role of institutions in the creation of a collective identity among EU and national bureaucrats. We cannot assess the socialisation effects of EU institutions at the same time as we try to understand why and how EU institutions were created in the first place. These are two different questions that need to be answered in separate fashion, one at a time, and not necessarily in the same analysis. It is not necessary to enquire into the construction of a certain identity and certain institutions in order to assess their causal effects, both consti-

tutive and transformative, on each other and on agency. This is not to say that the process of social construction of identity and institutions is irrelevant, but only to say that by bracketing and taking them as given we are not ruling out the possibility of assessing their explanatory role. In the case of Acharya's work, the problem is not that he 'brackets' norms in order to show how they cause the emergence of a collective identity in the form of the 'ASEAN Way', but, more crucially, that he discards the role of identity in the emergence and maintenance of such norms, even more when he provides evidence of the existence of possible sources of a pre-existing collective identity among ASEAN member states.

As the previous sections of the paper showed, Söderbaum, Hettne and Van Langenhove (and my previous work) implicitly tended to bracket identity to assess its effects on the pursuit of regionalism – which entails regional institution building, while Checkel, Risse and other constructivist authors bracketed institutions – not always explicitly, to assess their effects on the formation of a collective identity in the EU. Acharya himself implicitly bracketed norms (the explanatory variable) when he said that his study “is intended to analyse systematically the role of ASEAN's norms in the management of regional order and *their effects on* the development of collective interests and identities” (Acharya, 2009, 9, emphasis mine). I argue that, in order to assess the role of identity and institutions in the unfolding of regionalism, it is necessary to bracket both ideational structures and agency, and in this way constructivism can provide 'better' expla-

nations in terms of meeting its aim to combine 'explaining' (causal theorising understood in the Humean conception of causation) and 'understanding' (constitutive theorising understood in the interpretive and hermeneutic sense of postmodernist and poststructuralist approaches).

Once we have bracketed one variable and then the other, we can put together our conclusions and provide an explanation of the terms in which collective identity and regional institutions constitute and transform each other and what effects they have on agency. Moreover, through bracketing and ideational variable for assessing its explanatory role, it is possible to make findings about the ways in which such variable – i.e. a collective identity, is constructed through agents' interaction. For this, it is crucial to consider agents' discourse on their views on identity and institutions. Broadening the concept of causation and distinguishing different types of causes engaging the Aristotelian classification is also necessary in order to overcome constructivism's confusion between constitutive and causal theorising, and this enables the provision of multi-causal explanations which are more encompassing and adequate for understanding the unfolding of social life and, in regard to the topic concerning this paper, of regionalism.

REFERENCES

- Acharya, Amitav. 2009. *Constructing a Security Community in South East Asia. ASEAN and the problem of Regional Order* (2nd Edition). Abingdon, Oxon: Routledge.

- Adler, Emanuel. 1997. 'Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics'. *European Journal of International Relations*, 3 (3), pp. 319-363.
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities*. London: Verso.
- Berger, Peter L. and Thomas Luckmann. 1968. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, décimoctava reimpresión, 2003.
- Cammack, Paul. 1999. 'Mercosur: From Domestic Concerns to Regional Influence'. In Hook, Glen and Ian Kearns (eds.). *Sub-regionalism and World Order*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, ch.5.
- Castano, Emanuele. 2004. 'European Identity: A Social-Psychological Perspective'. In Herrmann, Richard K. et al. (eds.). 2004. *Transnational Identities. Becoming European in the EU*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, ch. 3.
- Checkel, Jeffrey T. 1998. 'The Constructivist Turn in International Relations Theory'. *World Politics*, 50 (2), pp. 324-348.
- Checkel, Jeffrey T. 2001. 'Why Comply? Social Learning and European Identity Change'. *International Organization*, 55 (3), pp. 553-588.
- Christiansen, Thomas, Knud Erik Jørgensen and Antje Wiener. 1999. 'The Social Construction of Europe'. *Journal of European Public Policy*, 6 (4), Special Issue, pp. 528-44.
- Davidson, Donald. 1963. 'Actions, Reasons and Causes'. *The Journal of Philosophy*, 60, (23), pp. 685-700.
- Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Guzzini, Stefano and Anna Leander (eds.). 2006. *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his critics*. London: Routledge.
- Herrmann, Richard K. et al. (eds.). 2004. *Transnational Identities. Becoming European in the EU*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Hettne, Björn and Fredrik Söderbaum. 1998) 'The New Regionalism Approach', *Politeia*, 17, (3), pp. 6-21.
- Hettne, Björn and Fredrik Söderbaum. 2000. 'Theorising the Rise of Regionness' *New Political Economy*, 5 (3), pp. 457-473.
- Hettne, Björn. 2003. 'The New Regionalism Revisited'. In Söderbaum, Fredrik and Timothy M. Shaw (eds.). 2003. *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, ch.2.
- Hirst, Mónica. 1999. 'Mercosur's Complex Political Agenda'. In Roett, Riordan (ed.) *Mercosur. Regional Integration, World Markets*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, ch.3.
- Hook, Glen and Ian Kearns (eds.). *Sub-regionalism and World Order*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hopf, Ted. 1998. 'The Promise of Constructivism in International Relations Theory'. *International Security* 23, 1, Summer 1998, pp. 171-200.
- Hollis, Martin and Steve Smith. 1990. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Hurrell, Andrew. 1997. 'Regionalism in theoretical perspective'. In Louise Fawcett and Andrew Hurrell (eds.). *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, ch.3.
- Kurki, Milja. 2008. *Causation in International Relations. Reclaiming Causal Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laffan, Brigid. 2004. 'The European Union and Its Institutions as "Identity Builders" '. In Herrmann, Richard K. et al. (eds.). 2004. *Transnational Identities. Becoming European in the EU*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, ch.5.
- Marchand, Marianne H., Morten Bøås and Timothy M. Shaw. 1999. 'The political economy of new

- regionalisms' *Third World Quarterly*, 20 (5), pp. 897-910.
- Price, Richard and Christian Reus-Smit. 1998. 'Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism'. *European Journal of International Relations*, 4 (3), pp. 259-294.
- Prieto, Germán C. 2003. 'Constructing regionalism in South America: the role of ideas in the Andean Community and Mercosur projects'. *Colombian Economic Journal* 1, 1, 2003, pp. 268-303. Available at: <http://www.fce.unal.edu.co/cej/number1/10-Prieto.pdf>
- Risse, Thomas. 2000. *Regionalism and Collective Identities: The European Experience*. Paper prepared for the Workshop "El estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales", Buenos Aires, Argentina, July 27-28, 2000.
- Risse, Thomas. 2004. 'European Institutions an Identity Change: What Have We Learned?'. In Herrmann, Richard K. et al. (eds.). 2004. *Transnational Identities. Becoming European in the EU*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, ch. 11.
- Risse, Thomas. 2009. 'Social Constructivism and European Integration'. In Wiener, Antje and Thomas Diez (eds.). 2009. *European Integration Theory* (second edition). Oxford: Oxford University Press, ch.8.
- Roett, Riordan (ed.). 1999. *Mercosur. Regional Integration, World Markets*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Ruggie, John G. 1998. "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge". *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, pp. 855-885.
- Smith, Anthony D. 1990. "Towards a Global Culture?" *Theory Culture & Society*, 7, pp. 171-191.
- Smith, Steve. 2000. 'Wendt's World'. *Review of International Studies*, 26, pp. 151-163.
- Söderbaum, Fredrik and Timothy M. Shaw (eds.). 2003. *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Söderbaum, Fredrik. 2004. *The political economy of regionalism: the case of southern Africa*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Solidum, Estrella D. 1981. 'The Role of Certain Sectors in Shaping and Articulating the ASEAN Way'. In R.P. Anand and P. Quisumbing (eds.). 1981. *ASEAN: Identity, Development and Culture*. Quezon City: University of the Philippines Law Centre and East-West Centre Culture Learning Institute.
- Suganami, Hidemi. 2006. "Wendt, IR and philosophy: a critique". In Guzzini, Stefano and Anna Leander (eds.). 2006. *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his critics*. London: Routledge, ch.4.
- Van Langenhove, Luk. 2003. *Theorising Regionhood*. UNU-CRIS e-Working Papers, W-2003/1, United Nations University – Comparative Regional Integration Studies. Available at: <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/paper%20regionhood.pdf>
- Wendt, Alexander. 1992. 'Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics'. *International Organization* 46 (2), Spring 1992, pp. 391-425.
- Wendt, Alexander. 1995. 'Constructing International Politics'. *International Security* 20 (1), pp. 71-81.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, Alexander. 2006. 'Social Theory as Cartesian science: an auto-critique from a quantum perspective'. In Guzzini, Stefano and Anna Leander (eds.). 2006. *Constructivism and International*

- Relations: Alexander Wendt and his critics*. London: Routledge, ch.10.
- Wiener, Antje and Thomas Diez (eds.). 2009. *European Integration Theory* (second edition). Oxford: Oxford University Press.
- Zehfuss, Maja. 2002. *Constructivism in International Relations. The Politics of reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

La Comunidad Andina frente al reto del acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios

Martha Isabel Gómez Lee

Docente investigadora, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

martha.gomez@uexternado.edu.co

La subregión andina “constituye una de las zonas de mayor riqueza natural en el planeta y los países miembros de la Comunidad Andina (CAN) concentran alrededor del 25 por ciento de la diversidad biológica mundial”. Asimismo, “ocupan el primer lugar en el mundo en diversidad y endemismo¹ de plantas vasculares, de aves, anfibios y total de vertebrados (sin considerar peces); siendo además la subregión lugar de origen de importantes recursos fitogenéticos andino-amazónicos que proveen alrededor del 35 por ciento de la producción agroalimentaria e industrial del mundo”².

Por biodiversidad se entiende “diversidad de vidas” en diferentes niveles: ecosistemas, especies y genes. Por ejemplo, hay diversos ecosistemas, tales como bosques, lagos, pantanos, campos y ríos. La diversidad biológica se hace también evidente en el sinnúmero de especies en nuestro planeta. Como muestra, existen 400.000 especies de escarabajos (coleópteros).

Asimismo, la biodiversidad se encuentra en las variaciones genéticas dentro de una misma especie. Por ejemplo, existe solo una especie de seres humanos, el *homo sapiens*; sin embargo, todos somos distintos por las variaciones genéticas en nuestro ADN.

La región andina cuenta con una biodiversidad excepcionalmente rica. Sus ecosistemas, especies y recursos genéticos (no humanos) son vitales como fuente de características útiles en los cultivos de alimentos, componentes activos para productos farmacéuticos, aplicaciones industriales (químicas) potenciales y genes útiles, así como sus funciones correspondientes. En consecuencia, los países de la CAN están dispuestos a obtener los beneficios derivados de la utilización sostenible de la biodiversidad y sus ecosistemas, para promover el crecimiento social y económico, y la igualdad.

Al mismo tiempo, esta región alberga comunidades indígenas, afroamericanas y locales

¹ Significa que solo es posible encontrarla de forma natural en ese lugar y en ninguna otra parte del planeta.

² Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, Decisión andina 523.

que poseen conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales. Cuenta con 196 pueblos indígenas con una población aproximada de 22'585.000 personas (tabla 1).

TABLA 1. NÚMERO DE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA REGIÓN ANDINA

	Población aproximada	Pueblos indígenas
Bolivia	8 millones de indígenas	35
Colombia	785.000 indígenas	86
Ecuador	4,5 millones de indígenas	27
Perú	9,3 millones de indígenas	48

Fuente: De la Cruz (2006).

Los pueblos indígenas de la CAN están dispuestos a obtener la participación en los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos tradicionales asociados a los recursos biológicos y genéticos para promover sus derechos inalienables.

En este contexto, es importante destacar que los cuatro países miembros de la CAN forman parte de los 15 que integran el Grupo de Países Megadiversos Afines³ donde se encuentra el 70 por ciento de la diversidad biológica del planeta y el 45 por ciento de la diversidad cultural (PNUMA, 2010).

Este potencial de la CAN en materia de diversidad biológica y cultural tiene gran importancia en el nivel económico. Sus recursos biológicos, genéticos y sus productos derivados

pueden ser la base de alimentos, productos industriales y medicamentos, entre otros. Estamos hablando de un mercado emprendedor, como lo demuestran las cifras que se exponen a continuación, tomadas del documento CONPES 3697 de 2011:

El mercado de biotecnológicos en las últimas décadas ha presentado un comportamiento bastante dinámico. De acuerdo con el informe de *Global Top 10 Biotechnology Companies - Industry, Financial and SWOT Analysis* (2009), en el 2007 el mercado global generó ingresos por USD 171.100 millones, representando una tasa anual compuesta de crecimiento de 10,7% entre 2003-2007. Las diez empresas más grandes de biotecnología del mundo generaron ingresos por USD 56.000 millones durante el 2008, un incremento de 12,6% sobre el 2007.

Sin duda alguna, en los países industrializados la biotecnología es un factor decisivo para el desarrollo de las industrias farmacéutica, cosmética, agroalimentaria y la de ingredientes naturales, entre otras, y para la expansión de los enormes mercados incorporados. Sin embargo, para los países en desarrollo no se puede afirmar que la biodiversidad que los caracteriza haya sido un factor determinante en su desenvolvimiento.

El problema medular es que los recursos biológicos, genéticos y sus derivados son considerados materia prima para los usos de la bio-

³ El Grupo de Países Megadiversos Afines (Declaraciones de Cancún y Cusco, 2002), conformado por Bolivia, Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, India, Indonesia, México, Malasia, Filipinas, Sudáfrica, Madagascar, Perú y Venezuela.

⁴ Como lo destaca la Política para el Desarrollo Comercial de la Biotecnología a partir del Uso Sostenible de la Biodiversidad de Colombia (Conpes 3697).

tecnología⁴, y los conocimientos tradicionales como bienes públicos. De esta forma los países en desarrollo, como los de la CAN, se quedan sin participar en los beneficios que se deriven del uso de los recursos genéticos, por ejemplo, los que obtienen las empresas que desarrollan medicinas comerciales, cosméticos y alimentos a partir de plantas u otras formas de vida. Lo mismo ocurre cuando estos productos se obtienen con base en conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales como si fueran bienes públicos. En este caso, estas comunidades se quedan sin participar en los beneficios que se deriven del uso de dichos conocimientos.

En este punto se cuestiona la bioprospección entendida como la práctica actual de recoger germoplasma⁵ o diversidad genética de las especies vegetales silvestres y cultivadas de interés para la industria (Reid *et al.*, 1993; citado por Laird y ten Kate, 2002). Algunos analistas consideran que el término bioprospección es inadecuado porque “asume que antes de la prospección, los recursos genéticos eran desconocidos, no usados y sin valor” (Shiva, 2005, 16; Phillips y Onwuekwe, 2007).

En otras palabras, el aspecto central de la crítica aquí es precisamente que bajo el actual marco de la bioprospección, el germoplasma es considerado materia prima para los usos de la biotecnología. Es decir, en este esquema lo que vale son únicamente los esfuerzos científicos que dan valor a un germoplasma que se considera sin ningún valor al momento de

la recolección. Pero, como lo ha denunciado Vandana Shiva⁶ (2005), esto ignora que el germoplasma a menudo ha sido conservado, manejado y mejorado por el trabajo colectivo de las generaciones de agricultores y comunidades indígenas. Como lo han destacado Phillips y Onwuekwe (2007), los recursos genéticos no son simplemente materias primas extraídas de la naturaleza (2007).

Se sostiene que la bioprospección, vista de esta manera, afecta en forma inequitativa a los países en desarrollo, específicamente a los países de la CAN, porque los recursos biológicos y genéticos son considerados materia prima y el conocimiento asociado a dichos recursos es considerado bien público.

Es por eso que es necesario observar las medidas jurídicas y políticas que ha adoptado la CAN sobre el acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios a la luz de los estudios de Bram de Jonge y Niels Louwaar (2009). Este artículo estudia cómo la CAN ha respondido al desafío de darle un valor a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales para alcanzar de esta manera una distribución de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos de la subregión.

Para ello se ha dividido el texto en cuatro secciones. La primera plantea la falta de equidad en las relaciones internacionales económicas. La segunda presenta la falta de equidad en los derechos de los recursos genéticos y el conocimiento asociado. La tercera expone las medidas jurídicas que ha adoptado

⁵ Germoplasma son los recursos genéticos contenidos en semillas, plantas, semen o animales.

⁶ Vandana Shiva recibió el Premio Nobel Alternativo en 1993.

la CAN para compensar las faltas de equidad referenciadas. Finalmente, la cuarta sección plantea las medidas políticas que ha adoptado la CAN para compensar las faltas de equidad señaladas.

Antes de empezar hay que precisar que el Convenio sobre Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (CDB) de 1992 reconoce la soberanía de las Partes sobre su biodiversidad, incluyendo los recursos genéticos. El CDB fue abierto a la firma en 1992 y entró en vigor desde el 29 de diciembre de 1993. Tiene 193 Partes (Convenio sobre la diversidad biológica, 1992) que se han comprometido con el reconocimiento de los derechos soberanos de los países sobre sus recursos genéticos. Faltan por ratificarlo Estados Unidos, el Vaticano y Andorra.

Reconocer los derechos soberanos de los países sobre sus recursos genéticos tiene varias consecuencias: en primer lugar, que el uso de la biodiversidad, para fines tanto de investigación como de aplicación comercial, debe contar con el consentimiento previo e informado del país proveedor del material genético. De la misma manera, deben pactarse entre el proveedor y el usuario unos términos mutuamente acordados para la distribución de beneficios que se deriven de su uso. Por tanto, los recursos genéticos a partir del CDB dejaron de ser bienes de libre acceso.

En segundo lugar, que con el cambio de paradigma las industrias biotecnológicas, farmacéuticas, alimenticia, cosmética y de semillas, entre otras, de los países industrializados, no pueden alcanzar todos los beneficios obte-

nidos a partir de los inventos derivados de esos recursos. Ahora estas industrias deben dar una participación justa y equitativa de los beneficios que han obtenido del uso de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales a los países y las comunidades de origen de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados.

Por esto, uno de los tres objetivos del Convenio es la

participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven del uso de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

A nivel internacional hay un renovado interés por las negociaciones relativas al acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios. Los principales foros internacionales en los cuales se está discutiendo el tema son la Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), la Comisión de Recursos Fitogenéticos para Alimentación y Agricultura de la FAO y el Comité Intergubernamental del Protocolo de Nagoya o Protocolo de Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa de los Beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (CDB). Este instrumento internacional fue adoptado en octubre de 2010 y entrará en

vigencia 90 días después de que sea ratificado por 50 países⁷.

1. FALTA DE EQUIDAD EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES ECONÓMICAS

Según los estudios de Bram Jonge y Niels Louwaar (2009), hay dos faltas de equidad en el actual marco de la bioprospección o búsqueda de usos comerciales en la biodiversidad. La primera se presenta en las relaciones económicas internacionales y la segunda en los derechos de los recursos genéticos y el conocimiento asociado.

A su vez, dicen estos autores, la falta de la equidad en las relaciones internacionales económicas está causada por la doble asimetría en la asignación y explotación de los recursos genéticos. Para compensar dicha inequidad el CDB consagró el principio de Acceso y Distribución de Beneficios (ADB).

1.1 La doble asimetría

Según De Jonge y Louwaar (2009), en el asunto de acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios (ADB) hay una falta de equidad en las relaciones internacionales económicas. Esta inequidad se debe al hecho de que los beneficios de los recursos genéticos, en gran parte, aumentan en los países pobres en genes e industrializados (del Norte), a pesar de provenir de los países ricos en genes y en vía

de desarrollo (del Sur). Para fomentar la equidad en las relaciones internacionales económicas tiene que haber una compensación de los países del Norte a los países del Sur en materia de acceso a los recursos genéticos (p. 62).

En este contexto, la CAN padece de una doble asimetría Norte-Sur en la asignación y la explotación de recursos. En efecto, es un hecho que los países en desarrollo son ricos en diversidad biológica en las selvas y sierras tropicales, mientras que los países desarrollados son pobres en diversidad biológica, pues tienen bosques uniformes con praderas de elevación inferior y regiones templadas. Es una realidad que son mucho más altos los niveles de la diversidad biológica silvestre en los países en desarrollo que en los países desarrollados. Por esto, no se discute que en la naturaleza algunas partes del planeta Tierra son más ricas en recursos genéticos que otras (Faith, 1996, en De Jonge *et al.*, 2009, 60). Este es el caso de la CAN.

Sin embargo, los recursos genéticos han sido distribuidos en el mundo entero durante milenios, y su explotación se ha dado en los países del Norte. Fue en el periodo colonial cuando empezó la distribución global de germoplasma. Los imperios del Norte, pobres en genes, comenzaron a recolectar e importar recursos genéticos (las especies recién descubiertas) de sus colonias ricas en genes, sobre todo aquellas del Sur (Juma, 1989, en De Jonge *et al.*, 2009, 61). Kloppenburg, al referirse a esta distribución de recursos concluye que “No

⁷ Para noviembre de 2012, el Protocolo de Nagoya había sido firmado por 93 países y ratificado por ocho. La lista de los signatarios del Protocolo se encuentra disponible en la página de Internet del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

es ninguna exageración decir que los recursos genéticos recibidos como bienes de libre acceso del Tercero Mundo ha constituido una incalculable ganancia de billones de dólares, en favor de las naciones avanzadas capitalistas” (Kloppenburger, 2004, en De Jonge *et al.*, 2009, 61).

Por tanto, la explotación de los recursos genéticos de la CAN se ha dado a lo largo de la historia en los países del Norte, en donde se han acumulado los beneficios.

1.2 El principio de ADB basado en el CDB

Para fomentar la equidad en las relaciones internacionales económicas tiene que haber una compensación de los países del Norte a los del Sur en materia de acceso a los recursos genéticos. Este mecanismo es la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos, propuesta por el Convenio sobre Diversidad Biológica de las Naciones Unidas. La distribución de beneficios, así como se plantea, busca fomentar la equidad en las relaciones internacionales económicas, por ser considerada un mecanismo de compensación.

Según el CDB, la distribución de beneficios está principalmente basada en un modelo de condiciones mutuamente acordadas y una compensación basada en los derechos soberanos que los Estados tienen sobre sus recursos genéticos. Países pobres económicamente, pero ricos en genes, deben ser compensados por la contribución de sus recursos genéticos

(Rosendal, 2000). Este modelo fue tratado en las Guías de Bonn sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Distribución Justa y Equitativa de Beneficios y en el Protocolo de Nagoya.

Por su riqueza en biodiversidad, la CAN debería obtener una participación justa y equitativa de los beneficios. Sin embargo, en general, los países andinos no han recibido beneficios por este rubro (De Jonge *et al.*, 2009; Pnuma, 2003; GEO5, 2012). Un sistema así podría reducir el incentivo de conservar y utilizar sosteniblemente la biodiversidad en beneficio final de la humanidad.

Sistemas que garanticen la justa y equitativa distribución de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos pueden proporcionar incentivos e instrumentos importantes para conservar la diversidad biológica. Verbigracia, programas grandes, como InBio⁸ en Costa Rica, crean una capacidad significativa para la conservación de la naturaleza y la investigación relacionada con la diversidad (Cabrera, 2010). La unión del acceso a los recursos genéticos al ecoturismo parece proporcionar una capacidad financiera eficaz de más largo plazo para mantener las reservas forestales.

La falta de distribución justa y equitativa de los beneficios por la utilización de los recursos genéticos en la CAN va en contra de la equidad en las relaciones internacionales económicas. El flujo de recursos genéticos de los países del Sur hacia los países del Norte es la mayor justificación para distribuir benefi-

⁸ La Compañía Merck tenía un acuerdo especial con el Instituto de Diversidad Biológica (InBio) y el gobierno de Costa Rica para explotar la diversidad de sus Parques Nacionales, lo que le permitía patentar material interesante.

cios. El principio de ADB es un mecanismo de compensación entre los países del Norte y del Sur (De Jonge *et al.*, 2009, 62).

El CDB constituye un hito, no solo por reconocer los derechos soberanos de los recursos genéticos y el principio de ADB, sino también por reconocer la importancia de los conocimientos y las prácticas tradicionales para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Antes del convenio, “la valoración de los conocimientos y prácticas tradicionales estaba restringido al ámbito académico (especialmente de la antropología, etnobotánica, etc.), manteniéndose al margen de las políticas de los Estados”⁹. Por primera vez, el CDB (art. 8j) compromete a los Estados a respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de aquellas comunidades indígenas y locales que tienen estilos tradicionales de vida favorables a la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, y a promover su aplicación ampliada, con la aprobación y participación de quienes poseen dichos conocimientos, innovaciones y prácticas, y a fomentar que los beneficios derivados de la utilización de los mismos se compartan equitativamente.

Los reconocimientos y compromisos centrales del CDB y los artículos correspondientes que los consagran se agrupan en la tabla 2.

TABLA 2. RECONOCIMIENTOS Y COMPROMISOS CENTRALES DEL CDB

Los asuntos centrales del Convenio sobre la Diversidad Biológica	Artículos
El reconocimiento de derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales.	Preámbulo, artículos 3 y 15.
El reconocimiento de la facultad de establecer condiciones de ADB.	Artículo 15.1
El compromiso de proteger los conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas u comunidades locales.	Artículo 8(j).
El compromiso de lograr términos mutuamente convenidos (MAT) y el consentimiento fundamentado previo (PIC) como fundamentos del acceso a los recursos genéticos y la protección de los CT.	Artículos 8,j, 15.4, 15.5
El compromiso de distribuir y compartir de manera justa y equitativa los beneficios derivados del acceso a los recursos genéticos.	Artículos 1, 15.7
El compromiso de compartir y transferir tecnologías, incluyendo la biotecnología, con respeto de los derechos de propiedad intelectual que pudieran estar involucrados.	Artículos 16 y 19

2. FALTA DE EQUIDAD EN LOS DERECHOS DE LOS RECURSOS GENÉTICOS Y EL CONOCIMIENTO ASOCIADO

Según los estudios de De Jonge y Louwaar (2009) también hay una falta de equidad en el asunto de acceso a los recursos genéticos y el conocimiento asociado, causada por la asimetría en los derechos de propiedad intelectual

⁹ Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, Decisión andina 523.

sobre los recursos genéticos y el conocimiento asociado, y el consecuente problema de la biopiratería. Para compensar esa falta de equidad la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)¹⁰ creó el Comité Intergubernamental (CIG-OMPI) que se encuentra abocado en una agenda de negociaciones. Por otra parte, la Organización Mundial del Comercio (OMC) hizo un intento para aportar soluciones, pero hasta el momento está estancado con la Ronda de Doha. En lo global esta inequidad se trata de solucionar por medio del reconocimiento de los derechos de uso de las comunidades indígenas y locales, y de los regímenes *sui generis* o especiales para los conocimientos tradicionales.

2.1. La asimetría de los DPI y la biopiratería

La CAN se ve afectada por una asimetría en las asignaciones de los derechos de propiedad intelectual (DPI) sobre los recursos genéticos y el conocimiento asociado, y los casos de biopiratería o patentes sobre los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales. Solo “se reconocen derechos de propiedad intelectual únicamente cuando el conocimiento y la innovación producen ganancias, no cuando responden al bien común, como es el caso del conocimiento de las comunidades indígenas y locales” (Shiva, 2001). En otras palabras, se patentan los descubrimientos científicos, pero no se protegen los derechos intelectuales colectivos de los poseedores de

los conocimientos tradicionales. Entonces hay una asimetría.

De Jonge y Louwaar (2009) presentan el camino por el cual esta asimetría se ha desarrollado en el curso del siglo xx. Fue en el siglo pasado que los países industrializados comenzaron a ampliar sus sistemas de derechos de propiedad intelectual (DPI) para incluir nuevas variedades de plantas y de material genético (Draho y Blakeney, 2001 y Dutfield, 2003b, en De Jonge *et al.*, 2009, 66).

Para empezar, en 1930 el Acta de Patentes de Plantas de Estados Unidos proporcionó derechos exclusivos a los obtentores de cosechas propagadas de manera vegetal (Kloppenburger, 2004, en De Jonge *et al.*, 2009, 66). En 1961, los sistemas nacionales de derechos de obtentores de plantas de un número de países europeos fueron armonizados conforme a la Convención sobre la Protección de las Nuevas Variedades de Plantas (1961), administrados por la Unión Internacional para la Protección de las Nuevas Variedades de Plantas (UPOV). La UPOV buscaba el medio para fomentar el desarrollo de nuevas variedades de plantas. El acuerdo inicial fue adaptado a las necesidades cambiantes de los países miembros de UPOV en 1972, 1978 y 1991, aumentando gradualmente los derechos de los obtentores.

A partir de los años ochenta en adelante, en un creciente número de países fue posible obtener la protección evidente de organismos vivos y componentes de la herencia de estos

¹⁰ La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), es el organismo del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas dedicado al uso de la propiedad intelectual (patentes, derechos de autor, marcas, diseños (dibujos y modelos), etc., como medio de estimular la innovación y la creatividad.

organismos y los métodos e instrumentos para manipularlos (Rimmer, 2006, en De Jonge *et al.*, 2009). En 1995, los conceptos de los DPI de los países industrializados se volvieron globales con la entrada en vigor del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Desde entonces, las patentes protegen las invenciones que satisfacen tres criterios de patentabilidad, como son la novedad, el nivel inventivo y la aplicación industrial.

Según los analistas, el problema central de los ADPIC es que estos principios de derecho de propiedad industrial occidentales, sin lugar a dudas, favorecen a las empresas biotecnológicas más que a las comunidades indígenas (Antrazyt, 2001 y van den Belt, 2003, en De Jonge 2009, 67). Por ese motivo, no son patentables las plantas que han sido usadas y desarrolladas por agricultores y comunidades indígenas a lo largo de los siglos. Estos nuevos criterios de patentabilidad introducen en el debate de los recursos genéticos al conocimiento tradicional (CT) de comunidades indígenas y locales (Hansen y van Fleet, 2003, en De Jonge *et al.*, 2009). En primer lugar, los productos que cumplen con los criterios de patentabilidad normalmente solo pueden ser obtenidos usando recursos tecnológicos y humanos más allá de la capacidad de dichas comunidades (Nature, 1998, en De Jonge *et al.*, 2009). En segundo lugar, el conocimiento tradicional no puede cumplir con los criterios de novedad de

los DPI, y tiende a ser de una naturaleza colectiva cultural no fácilmente atribuible a un titular individual de DPI (Koopman, 2005, en De Jonge *et al.*, 2009).

Es precisamente esta asimetría en las asignaciones de derechos de propiedad intelectual la que ha sido la base del concepto de biopiratería. Hay varias definiciones para este concepto. Se toman como base a De Jonge y a Vandana Shiva. Para De Jonge la biopiratería se entiende como “la apropiación del conocimiento y los recursos genéticos de agricultores y comunidades indígenas por individuos o instituciones que buscan el control exclusivo de monopolio (patentes o derechos de propiedad intelectual) sobre estos recursos y conocimiento” (De Jonge *et al.*, 2009, 67).

De manera más amplia Vandana Shiva¹¹, desde la política de ayuda al Tercer Mundo y la perspectiva ecológica, define la biopiratería como un fenómeno en el que “los intereses comerciales occidentales afirman que los productos e innovaciones obtenidas y utilizadas habitualmente por los conocimientos indígenas tradicionales son su ‘propiedad intelectual’ y están protegidos por ‘derechos de propiedad intelectual’, como las patentes” (Shiva, 2003, 54). Son las empresas del Norte las que incurrir en biopiratería al apropiarse de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales del Sur. El tema es crucial, aproximadamente 43.000 millones de dólares en el mercado mundial corresponden al valor de las plantas medicinales utilizadas en virtud de las indica-

¹¹ En 1993 se ganó el premio Nobel alternativo por poner a las mujeres y a la ecología en el centro del debate moderno en la política de ayuda al Tercer Mundo.

ciones dadas por las comunidades indígenas y locales (p. 54).

La falta de equidad en este caso es más entre individuos y comunidades que entre naciones. La asimetría en los derechos de propiedad intelectual se presenta, por una parte, entre los reveladores locales de recursos genéticos y del conocimiento asociado y, por la otra, los sectores formales de investigación y desarrollo.

2.2 EL ADB basado en los derechos inalienables de las comunidades

La falta de equidad entre los reveladores informales de recursos genéticos y del conocimiento asociado, y los sectores formales de investigación y desarrollo se compensa con el principio de ADB fundamentado en derechos inalienables que las comunidades indígenas y locales tienen sobre sus recursos. Estos derechos inalienables deberían estar a la par con los derechos de propiedad intelectual que tienen los que hacen invenciones desde la comunidad científica (De Jonge *et al.*, 2009, 68).

En este escenario, los ejemplos y los costos de la biopiratería son actualmente fundamentales en muchos debates sobre la distribución de beneficios (Hamilton, 2006; Laird y Wynberg, 2008 y McGown, 2006, en De Jonge *et al.*, 2009, 68). Por ejemplo, en la CAN las patentes de la quinua, el ayahuasca, la maca y el algodón de color, entre otros, ponen de presente la imperiosa necesidad de distribuir los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos y el conocimiento asociado de las comunidades indígenas y locales de la CAN.

En el intento de compensar la asimetría percibida en las asignaciones de derechos de propiedad intelectual por la biopiratería en la OMPI se han descrito varios métodos. Estas alternativas forman una parte central de muchas discusiones sobre distribución de beneficios, y principalmente se trata de una lucha por el reconocimiento del conocimiento tradicional asociado a los recursos que los agricultores y las comunidades indígenas y locales han manejado, conservado y desarrollado a lo largo de los siglos.

Los métodos incluyen varios sistemas de derechos y medidas de usuario que apuntan a proveer a las comunidades indígenas y locales de los derechos necesarios sobre los recursos genéticos y el conocimiento asociado, y a los derivados, de modo que estas comunidades puedan estar a la par con los derechos de propiedad intelectual (DPI) que disfrutaban los inventores de las comunidades científicas e industriales (De Jonge *et al.*, 2009, 71).

La falta de distribución de beneficios es una compensación que, en caso de no recibirse, deja por fuera los métodos de protección del conocimiento tradicional, que incluyen varios sistemas de derechos y medidas de usuario que apuntan a proveer a los agricultores y las comunidades indígenas de los derechos necesarios sobre los recursos genéticos y el conocimiento asociado. De esta forma se espera que ellos puedan estar a la par con los derechos de propiedad intelectual de los que disfrutaban los inventores de las comunidades científicas e industriales (De Jonge *et al.*, 2009, 71).

3. MEDIDAS JURÍDICAS ADOPTADAS POR LA CAN

La CAN fue pionera a nivel mundial en acoger medidas subregionales para alcanzar la equidad en las relaciones internacionales económicas y los derechos legales sobre los recursos genéticos y el conocimiento asociado. Para este fin, la CAN ha adoptado las Decisiones 391 y 486.

3.1 Decisión 391

El 2 de julio de 1996¹², la Comisión del Acuerdo de Cartagena de la CAN aprobó la Decisión 391, “Régimen común de acceso a recursos genéticos”, instituyendo como premisa fundamental la soberanía de los países en el uso y aprovechamiento de sus recursos genéticos, sus productos derivados y los conocimientos asociados. La Decisión 391 consagra un sistema jurídico-administrativo que tiene como objetivo principal asegurar una distribución justa y equitativa de los beneficios —monetarios y no monetarios— derivados del uso de los recursos genéticos y el conocimiento asociado. Fue, junto con la Orden Ejecutiva 247 de Filipinas, la primera norma que intentó hacer operativos los principios del ADB.

Los fines de la Decisión 391 son los siguientes: a) prever condiciones para una participación justa y equitativa en los beneficios derivados del acceso; b) sentar las bases para el reconocimiento y la valoración de los recursos genéticos y sus productos derivados, y de sus

componentes intangibles asociados, especialmente cuando se trate de comunidades indígenas, afroamericanas o locales; c) promover la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos que contienen recursos genéticos; d) promover la consolidación y el desarrollo de las capacidades científicas, tecnológicas y técnicas a nivel local, nacional y subregional; y, e) Fortalecer la capacidad negociadora de los Países Miembros (art. 2 de la Decisión 391 de 1996).

3.1.1 Orígenes

Teniendo en cuenta que las Partes del CDB tienen la autoridad para establecer el acceso a los recursos genéticos dentro de su jurisdicción, los gobiernos de los países de la CAN decidieron regularlo por medio de un régimen común. Así las cosas, la Decisión 345 de 1993 sobre un Régimen Común de Protección a los Derechos de Obtentores Vegetales consideró necesario que los Países Miembros adoptaran “un régimen común de acceso a los recursos biogenéticos y garantía a la bioseguridad en la Subregión, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio sobre la Diversidad Biológica”.

Siguiendo este mandato, en 1994 se inició en la CAN el desarrollo de una ley en materia de recursos genéticos. En consecuencia, las autoridades de la CAN enviaron una notificación a los países miembros para que seleccionaran los expertos que participarían en el proceso. Cada uno de los países de la CAN los seleccionó, de

¹² Entró en vigencia el 17 de julio de 1996 con la publicación de la *Gaceta Oficial* del Acuerdo de Cartagena (Caillaux *et al.*, 1).

tal forma que quedó conformado el Grupo de Expertos Gubernamentales sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Bioseguridad, que se mantuvo durante todo el proceso de negociación de la Decisión 391.

El Grupo de Expertos Gubernamentales fue un grupo estable de negociadores integrado por unas veinte personas. El Grupo estuvo acompañado por la Secretaría General de la CAN. Celebraron seis reuniones desde noviembre de 1994, hasta junio de 1996. Se reunieron en diferentes lugares de la región andina.

La base de la norma la construyeron los propios expertos y después de largas discusiones se fue armando el borrador de la propuesta de decisión andina. Según Casas (2009), esta propuesta técnica fue adoptada sin discusión por parte de las autoridades políticas que representaban a los distintos países de la CAN. El trabajo de los expertos se convirtió en decisión andina, casi sin ninguna modificación.

Una característica importante de las negociaciones de la Decisión 391 es que contó con la participación de la sociedad civil. En la época de negociación de dicha Decisión se contaba con una amplia contribución de la sociedad civil motivada tanto por la Decisión 345 como por la Decisión 313 sobre un Régimen Común de Propiedad Industrial en 1992, en especial en Colombia en el marco de las discusiones promovidas por la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB).

En palabras Jorge Caillaux, Manuel Ruiz y Brendan Tobin (1999) por lo general “la CAN no es percibida como un espacio accesible a la participación ciudadana, sin embargo, en la negociación de la Decisión 391 fue un punto de interacción de la comunidad ambientalista,

las comunidades indígenas y el sector académico en general” (p. 7). En Colombia, por ejemplo, fue un proceso cuya vocería la tenía el Gobierno colombiano pero que debía ser previamente consultado con una base institucional oficial y también con la sociedad civil (Caillaux *et al.*, 1999)

3.1.2 Las tensiones centrales de las negociaciones

Según Caillaux, Ruiz y Tobin (1999), las tensiones centrales de las negociaciones de la Decisión 391 estaban en tres hilos conductores: la cuestión Norte-Sur, la cuestión de la propiedad y la cuestión del valor económico. Es decir, en la falta de equidad, tanto en las relaciones internacionales económicas, como en los derechos de los recursos genéticos y el conocimiento asociado.

El primer hilo conductor de las negociaciones fue la cuestión Norte-Sur, es decir, la división entre las necesidades e intereses de los países del Norte, poderosos económicamente pero con escasa diversidad biológica, y las necesidades y los intereses de los países del Sur, frágiles económicamente pero ricos en diversidad biológica. Al respecto había una tensión entre el concepto de “protección” y el de “comercialización”. Había un conflicto entre los que sugerían que el régimen de acceso debía basarse en una posición proteccionista y quienes creían en un contexto comercial o de flujo de recursos (Caillaux *et al.*, 1999, 8). Se optó por la posición proteccionista; sin embargo hoy en día, aunque se justifica esta decisión, se lamenta no haber optado por el libre flujo de los recursos (Ruiz, 2011).

El segundo hilo conductor de las negociaciones fue la cuestión de la propiedad. Es decir, el tema de la biopiratería por derechos de propiedad intelectual (DPI). En particular se trata del caso de las invenciones protegidas por el sistema de patentes, aunque se fundamenten en recursos genéticos y conocimientos tradicionales tomados sin el consentimiento fundamentado previo, ni compensación a los países del Sur (Caillaux *et al.*, 1999, 9). En las negociaciones de la Decisión 391 se denunció este acto de biopiratería. Sin embargo, dice Caillaux que la propuesta que los gobiernos de Colombia y Venezuela presentaron no contemplaba los puntos que sus nacionales reclamaron en materia de establecer un sistema *sui generis* para proteger los conocimientos tradicionales de las comunidades (p. 10).

El tercer hilo conductor de las negociaciones fue el valor económico, es decir, se tuvo en cuenta *a priori* un exaltado valor económico de los recursos genéticos. En especial se consideró posible una retribución económica inmediata por su utilización. Para Caillaux, los actores de la sociedad civil y del sector público consideraban que se estaba legislando sobre una cuestión que envolvía millones de dólares. Por eso la preferencia por controlar de manera estricta el flujo de recursos genéticos. Esa fue la influencia que hizo que se fiscalizara al máximo el acceso y la exportación de los recursos genéticos (Caillaux *et al.*, 1999, 11).

3.1.3 Principales novedades

El objeto de la Decisión 391 es regular el acceso a los recursos genéticos de los Países Miembros y sus productos derivados por medio de unos

contratos de acceso en los que se regula la distribución justa y equitativa de los beneficios. La norma contempla dos grupos de nuevas medidas. La primera novedad de la decisión andina se relaciona con la inclusión de los productos derivados y la segunda se refiere a la protección de los conocimientos tradicionales.

Por un lado, para compensar la falta de equidad en las relaciones internacionales económicas, la Decisión 391 amplía el ámbito en relación con el CDB que solo se aplica a los recursos genéticos. En la decisión andina no solo los recursos genéticos, sino también los derivados, están sujetos al contrato de acceso al que se refiere la norma y también dan lugar a la distribución de beneficios acordada en el contrato. Los productos derivados son definidos como “las moléculas o mezcla de moléculas naturales, incluyendo extractos crudos de organismos vivos o muertos de origen biológico, provenientes del metabolismo de los seres vivos”. Es muy importante la ampliación del ámbito de aplicación de la Decisión 391, más allá de los recursos genéticos del CDB, ya que según expertos “alrededor del 90 por ciento de la biopiratería total se relaciona con derivados (Cabrera, 2010).

Por otro lado, para compensar la falta de equidad en los derechos legales de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales de los países de la CAN, avanzaron en el tema de protección de los conocimientos tradicionales referidos a la biodiversidad.

En primer lugar, la CAN reconoció que los conocimientos tradicionales tienen un valor estratégico en el contexto internacional (Decisión 391). Los conocimientos tradicionales son estratégicos para la CAN porque

... constituyen la llave para acceder más fácilmente al aprovechamiento de los recursos de la diversidad biológica; y porque son la base para facilitar y hacer más expedita la identificación científica de los atributos que poseen los recursos genéticos y, en general, los biológicos. Más aún, a lo largo de la historia, incluido el presente, los conocimientos tradicionales han sido la base que sustenta las prácticas de aprovechamiento sostenible de la biodiversidad¹³.

En este contexto, la Decisión 391 establece que “es necesario reconocer la contribución histórica de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales a la diversidad biológica, su conservación y desarrollo y a la utilización sostenible de sus componentes, así como los beneficios que dicha contribución genera”.

En segundo lugar, la norma andina adopta el concepto de “componente intangible” para referirse a todo conocimiento, innovación o práctica individual o colectiva, con valor real o potencial, asociado al recurso genético o al recurso biológico que los contiene, protegido o no por regímenes de propiedad intelectual.

En este otro contexto, la decisión andina contempla el derecho de autodeterminación que tienen las comunidades indígenas, afroamericanas o locales por el uso del componente intangible (art. 7). En el mismo sentido prescribe que cuando se solicite el acceso a recursos genéticos o sus productos derivados con un componente intangible, el contrato de acceso incorporará un anexo que prevea la distribución justa y equitativa de los benefi-

cios provenientes del uso de ese componente (art. 35).

En tercer lugar, excluye del ámbito de la decisión el intercambio de recursos genéticos, sus productos derivados, los recursos biológicos que los contienen, o de los componentes intangibles asociados a estos, que realicen las comunidades indígenas, afroamericanas y locales de los países miembros entre sí y para su propio consumo, basadas en las prácticas consuetudinarias (art. 4). Esta medida refuerza la gobernanza local de las comunidades indígenas y locales.

En cuarto lugar, determina que debe formularse “una propuesta para establecer un régimen especial o una norma de armonización, según corresponda, que esté orientado a fortalecer la protección de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales. [...] A tal efecto, los Países Miembros deberán presentar los estudios nacionales respectivos dentro del año siguiente a la fecha de entrada en vigencia de la presente Decisión”. En este contexto, Perú y Bolivia ya han realizado el proceso de consulta previa sobre el acceso a los recursos genéticos.

3.2 Decisión 486

El 1° de diciembre de 2000 entró en vigencia la Decisión 486, adoptada por la Comisión de la CAN como el Régimen Común sobre Propiedad Industrial que sustituye la Decisión

¹³ Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, Decisión andina 523.

344. Se incluye como premisa fundamental la seguridad de que la protección conferida a los elementos de la propiedad industrial se concederá salvaguardando y respetando el patrimonio biológico y genético, así como los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas, afroamericanas o locales de los países miembros de la CAN. Los Países Miembros reconocen el derecho y la facultad para decidir de las comunidades indígenas, afroamericanas o locales sobre sus conocimientos colectivos.

3.2.1 Prevención de la biopiratería

La Decisión 486 consagra un sistema jurídico en virtud del cual la concesión de patentes que versen sobre invenciones desarrolladas a partir de material obtenido del patrimonio biológico y genético, así como los conocimientos tradicionales de sus comunidades indígenas, afroamericanas o locales estará supeditada a que ese material haya sido adquirido de conformidad con el ordenamiento jurídico internacional, comunitario y nacional. Las disposiciones de la Decisión 486 se aplicarán e interpretarán de manera que no contravengan a las establecidas por la Decisión 391, con sus modificaciones vigentes (art. 3). De esta forma se busca prevenir la biopiratería en la fuente, es decir, en el propio sistema de patentes, para evitar que se otorguen derechos de propiedad intelectual sobre los recursos genéticos y conocimientos tradicionales sin cumplir con los principios del consentimiento previo informado y las condiciones mutuamente acordadas y de ADB.

So pena de nulidad, la solicitud para obtener una patente de invención se presentará

ante la oficina nacional competente y deberá contener lo siguiente (art. 26):

... h) de ser el caso, la copia del contrato de acceso, cuando los productos o procedimientos cuya patente se solicita han sido obtenidos o desarrollados a partir de recursos genéticos o de sus productos derivados de los que cualquiera de los Países Miembros es país de origen;

i) de ser el caso, la copia del documento que acredite la licencia o autorización de uso de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas, afroamericanas o locales de los Países Miembros, cuando los productos o procedimientos cuya protección se solicita han sido obtenidos o desarrollados a partir de dichos conocimientos de los que cualquiera de los Países Miembros es país de origen, de acuerdo a lo establecido en la Decisión 391 y sus modificaciones y reglamentaciones vigentes.

Entonces la Decisión 486, en concordancia con la 391, establece como requisito para la presentación de la solicitud de patente, la presentación de “la copia del documento que acredite el contrato de acceso o la licencia o autorización de uso de los conocimientos tradicionales según sea el caso. Si del examen de forma resulta que la solicitud no contiene los requisitos establecidos en el artículo 26 (h, i), la oficina nacional competente notificará al solicitante para que complete dichos requisitos dentro del plazo de dos meses siguientes a la fecha de notificación. Si a la expiración del término señalado, el solicitante no completa los requisitos indicados, la solicitud se considerará abandonada y perderá su prelación (art. 39).

4. MEDIDAS POLÍTICAS ADOPTADAS POR LA CAN

4.1 Decisión 523

A los siete días del mes de julio del 2002 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB) para los Países del Trópico Andino, la cual constituye uno de los primeros esfuerzos de la subregión por desarrollar una plataforma integral para la acción comunitaria, promoviendo la cooperación entre los Países Miembros y proyectándolos con una identidad nueva que los diferencia del resto de la comunidad internacional.

4.1.1 Orígenes

La Estrategia Regional de Biodiversidad responde específicamente al mandato de los presidentes, emanado del Consejo Presidencial Andino en el año 2001, en el cual se encomendó a las Autoridades Ambientales la definición de una Estrategia Regional de Biodiversidad en el corto plazo “que contribuya a la generación de alternativas viables de desarrollo regional sostenible a partir de nuestros recursos naturales y a la concertación de posiciones conjuntas ante los diversos foros internacionales de negociación”.

Con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los Países Miembros representados por el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM), y

la Secretaría General de la CAN emprendieron, a fines de 1999, un proceso de diálogo y concertación para elaborar la ERB.

La formulación de la ERB fue producto de un intenso proceso desarrollado durante el año 2001, en el cual participaron activamente más de quinientos representantes andinos relacionados con la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en los cinco países¹⁴, provenientes del sector público, de comunidades indígenas, afroamericanas y locales, del sector empresarial, académico, sociedad civil y organismos internacionales, entre otros, lo cual permitió darle un carácter multisectorial al proceso y lograr una propuesta concertada que busca armonizar los múltiples puntos de vista.

El proceso de formulación de la ERB estuvo dividido en dos grandes componentes, los talleres regionales y las consultorías nacionales.

A principios del 2002 se realizó una consulta virtual de los documentos temáticos de la Estrategia entre todos los participantes a los talleres, y una reunión final integradora (marzo) entre las autoridades del CAAAM, consultores y expertos de la región con el fin de elaborar el borrador final de la ERB.

4.1.2 Propósitos

Los propósitos de la estrategia son: 1) Conservar y usar sosteniblemente ecosistemas, especies y recursos genéticos *in situ* y las acciones complementarias *ex situ*; 2) distribuir beneficios en forma equitativa considerando una adecuada valoración de los componentes

¹⁴ Contando en ese entonces a Venezuela.

de la biodiversidad; 3) proteger y fortalecer los conocimientos, las innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales con base en el reconocimiento de sus derechos individuales, comunitarios y colectivos; 4) desarrollar conocimientos científicos, innovaciones y tecnologías para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, previniendo y minimizando los riesgos en el ambiente y la salud humana; 5) lograr que las políticas sectoriales y los proyectos de desarrollo con impacto subregional incorporen la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad; 6) desarrollar la capacidad de negociación internacional en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en la CAN.

En este sentido, la Estrategia plantea establecer las bases de una política comunitaria de relaciones exteriores en materia de biodiversidad, ante los retos que la subregión enfrenta en el proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (hoy en día los Tratados de Promoción Comercial de Colombia y Perú con Estados Unidos), la Organización Mundial de Comercio (OMC), y en otros procesos de negociación bilateral y multilateral, incluidas las convenciones ambientales internacionales, en especial el CDB y el TI FAO.

Desde sus inicios se consideró que era necesario y urgente continuar desarrollando la estrategia en tres procesos simultáneos. Uno que promoviera estudios continuados sobre la biodiversidad subregional; el segundo, que trabajara en equipo para el diseño y la gestión de un portafolio conjunto de proyectos y de medidas legislativas, administrativas y de política que le den soporte, y el tercero, que

se ocupara de la generación de propuestas de integración subregional.

Se instituyó que el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) fuera el que trabajara en la actualización y en el fortalecimiento de la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino. Se le encomienda la elaboración del Plan de Acción y la Cartera de Proyectos derivados de las líneas de acción identificadas, que aseguren la aplicación de la ERB para los países del Trópico Andino.

La cabal ejecución de la Estrategia buscaba reafirmar y ejercer los derechos soberanos de los países andinos sobre sus propios recursos biológicos, en particular de aquellos recursos de los cuales son países de origen. Así mismo, contribuir a elevar la calidad de vida de los pueblos andinos y hacer de ellos, a la vez que proveedores de bienes y servicios ambientales al resto del mundo, administradores prudentes de un valioso patrimonio natural que deberán utilizar de manera sostenible.

La ERB es sin duda un instrumento orientador, que se enmarca en una visión de largo plazo. Establece acciones de carácter subregional que agregan valor a los esfuerzos nacionales y contribuyen a fortalecer las capacidades de los Países Miembros en materia de biodiversidad. Sin embargo, todavía no hay resultados concretos.

4.2 El programa BIOCAN

El Programa Regional de Biodiversidad en la Amazonia de los Países Miembros de la CAN (BIOCAN) es una iniciativa regional de estos países y la Secretaría General de la CAN finan-

ciada por el gobierno de Finlandia. BIOCAN fue aprobado mediante Decisión 729 (febrero de 2010). El Programa tiene como objetivo general “contribuir al desarrollo sostenible de los Países Miembros de la Comunidad Andina, que permita mejorar la calidad de vida de sus poblaciones amazónicas y la reducción de la pobreza, mediante el fortalecimiento de la gestión ambiental”¹⁵. El programa se da en el marco de la Estrategia Regional de Biodiversidad, la Agenda Ambiental Andina y las estrategias nacionales de biodiversidad.

4.2.1 *Propósitos*

Las acciones promovidas por el Programa BIOCAN son: fortalecimiento institucional, gestión integral de la información ambiental, planificación y ordenamiento territorial e incentivos para el manejo sostenible de la biodiversidad (Ruiz, 2011, 6).

El Programa BIOCAN incluye la formulación e implementación de un “Plan de fortalecimiento sobre políticas y marcos institucionales en materia de acceso a los recursos genéticos y protección de los conocimientos tradicionales”. Este plan busca mejorar la gestión en relación con los recursos genéticos y el conocimiento tradicional, generar información relevante y oportuna (para decidir) y desarrollar mejores capacidades en materia de negociación. El plan de la referencia se divide en tres módulos, así:

El primer módulo del plan es sobre fortalecimiento institucional y está orientado a dos objetivos: el primero es reactivar el Comité Andino sobre Recursos Genéticos (CARG), creado por la Decisión 391, para elaborar un plan de trabajo y una agenda regional. El segundo objetivo es desarrollar un conjunto de materiales sobre temas críticos del protocolo de Nagoya para que contribuyan a los procesos nacionales de ratificación e implementación.

El segundo módulo del plan es sobre la creación de capacidades. Busca desarrollar materiales de trabajo para negociadores andinos en temas de acceso a recursos genéticos participantes en foros como el CDB, TI FAO, Unesco, IGC, OMC (ADPIC) y otros como el Grupo América Latina y el Caribe (Grulac) o el Grupo de Países Megadiversos Afines.

El tercer módulo del plan, sobre la gestión de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales, está orientado a fortalecer las capacidades para prevenir y enfrentar casos de apropiación indebida o biopiratería en relación con recursos genéticos y conocimientos tradicionales, tanto a nivel nacional como a partir de la identificación de casos de interés regional.

Según analistas colombianos el proceso de fortalecimiento de capacidades de la CAN requiere de la articulación y búsqueda de sinergias con proyectos en curso, por ejemplo, con un proyecto GEF ADB regional (ampliado a Sudamérica y países de Centroamérica y el Caribe), coordinado por Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y

¹⁵ Ver: <http://www.comunidadandina.org/biocan/Tallerginfo.htm>

la Oficina Regional de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) para América del Sur (Ruiz, 2011, 34).

4.2.2 Áreas de interés común para los países de la CAN

Según BIOCAN, después de veinte años de una tradición regional de trabajo coordinado en la CAN, tiene sentido y resulta eficiente que los países miembros piensen en acciones y actividades comunes, tales como el fortalecimiento de capacidades conjuntas, programas regionales, intercambio de información, etc. Se concluye que es necesario un tratamiento regional o subregional para los temas de acceso a los recursos genéticos y conocimientos tradicionales (Ruiz, 2011, 47).

En este contexto, los temas en los que coinciden los países andinos y que están desarrollados en el Plan de Fortalecimiento de BIOCAN son los siguientes: i) reactivar el Comité Andino sobre Recursos Genéticos de la CAN; ii) entender los alcances específicos, preparar el proceso de ratificación e implementación del Protocolo de Nagoya y del Tratado Internacional de la FAO; iii) analizar y comprender temas de especial relevancia para la región, incluyendo la distribución de beneficios, valoración de los recursos genéticos, implicancias de la ciencia y tecnología sobre ADB, biopiratería, entre otros; iv) la protección de los conoci-

mientos tradicionales (Ruiz, 2011, 45-48) A continuación se presentan estos temas, según BIOCAN¹⁶.

- Reactivación del Comité Andino sobre Recursos Genéticos de la CAN

El Comité Andino sobre Recursos Genéticos (CARG) constituye el espacio institucional adecuado para impulsar acciones y actividades concertadas entre los países andinos en relación con ADB y conocimiento tradicional.

- Ratificación del Protocolo de Nagoya y del Tratado Internacional de la FAO

Tanto el TI FAO como el Protocolo de Nagoya implican la necesidad de realizar ajustes regulatorios internos en cada uno de los países para facilitar su cumplimiento. En el caso del TI FAO estos pasan principalmente por desarrollos de política y legislación que permitan implementar los Derechos del Agricultor (art. 9). En el caso del Protocolo de Nagoya, este es compatible con la Decisión 391, aunque va a requerir también de ajustes reglamentarios internos (y el fortalecimiento de capacidades) a fin de lograr su eventual implementación (una vez ratificado)¹⁷. Estos dos instrumentos internacionales requieren de capacidades nacionales para entender sus alcances específicos, preparar el proceso de ratificación e implementación y

¹⁶ La siguiente información es extractada del documento de trabajo elaborado por el consultor Manuel Ruiz, titulado “Diseño de fortalecimiento de capacidades institucionales en el tema de acceso a los recursos genéticos asociados a los conocimientos tradicionales”.

¹⁷ Consultar las áreas críticas e ineludibles que ha identificado BIOCAN en el Protocolo (Ruiz, 2011, 21).

gestionar su operación en el futuro mediano (Ruiz, 2011, 45).

Un aspecto que vale la pena tener en cuenta en relación con estos foros es la respuesta que han dado los países de la CAN a las negociaciones y los temas propuestos. En ese sentido, afirma Manuel Ruiz, el Grupo Latinoamericano y del Caribe (Grulac), y en mayor medida en los últimos años el Grupo de Países Megadiversos Afines han servido para discutir y acordar posiciones comunes desde los países andinos (Ruiz, 2011, 11).

- Análisis y comprensión de temas de especial relevancia para la región

Los temas de especial importancia son la distribución de beneficios, la valoración de los recursos genéticos, las implicancias de la ciencia y la tecnología sobre ADB, biopiratería, entre otros.

Parte del Plan de Fortalecimiento tiene por finalidad proporcionar a operadores, funcionarios y actores con nivel decisorio información oportuna y relevante que informe adecuadamente sus actividades. Puede diseñarse un plan de fortalecimiento institucional que sea de interés para la región en su conjunto, pero que a la vez responda a las necesidades específicas de cada país, en los siguientes temas:

Temas o áreas de interés común
<i>Distribución de beneficios:</i> ¿qué significa?, ¿cuándo cumple con ser equitativa y justa?, ¿cómo se alcanza?, ¿quién mide o evalúa esta equidad y justicia?
<i>Valoración de los recursos genéticos:</i> ¿cuánto valen los recursos genéticos?, ¿cómo se calcula este valor?, ¿cuándo se calcula este valor en el proceso de negociación de ABS?

Temas o áreas de interés común
<i>Ciencia, tecnología y ABS:</i> ¿son los recursos genéticos información natural codificada?, si fuera así, ¿puede regularse el acceso usando los marcos legales existentes?, ¿cómo abordar el tema de información natural compartida?, ¿cómo se entienden los beneficios en este contexto?, ¿se entienden los procesos de I&D a partir de la genómica, la bioinformática y otras herramientas informacionales?, ¿qué implicancias económicas y legales tiene esto en materia de ABS?
<i>Biopiratería:</i> ¿cómo enfrentar este fenómeno?, ¿cuán presente está este problema?, ¿es realmente un problema para los países?, ¿dónde está la evidencia técnica de su ocurrencia?, ¿está regulada?

Fuente: Ruiz (2011, 46).

- La protección de los conocimientos tradicionales

En relación con los conocimientos tradicionales, los países reconocen expresamente la importancia del tema. Asimismo, organizaciones indígenas de alcance nacional y regional han elaborado propuestas conceptuales, políticas y normativas. También es importante el proceso de creación/organización del Grupo Consultivo de Pueblos Indígenas de la CAN.

4.2.3 Revisión de la Decisión 391

Una evaluación de la influencia y limitaciones de la Decisión 391, efectuada en el Taller regional sobre perspectivas y pendientes en materia de acceso a los recursos genéticos, conocimientos tradicionales y propiedad intelectual, en Lima, Perú, 16 y 17 de agosto de 2012, evidenció el rol fundamental que jugó la Decisión 391 en la época de su desarrollo y adopción. Sin embargo, también afirmó sus limitaciones.

Por una parte, la evaluación de la referencia concluye que la Decisión 391 tuvo tal influencia que marcó el derrotero en el debate sobre acceso a los recursos genéticos, tanto en el ámbito andino, como en el nivel internacional. Sostiene que la Decisión andina ha sido un referente importante en materia de acceso porque “posicionó una serie de temas que hoy por hoy son, sin lugar a dudas, producto de su influencia (p. e. medidas en países usuarios, desvelo de origen y procedencia legal, certificado de origen, protección de los conocimientos tradicionales)” (Taller BIOCAN, 2012).

Por otra parte, el diagnóstico de la aplicación de la Decisión 391 en la región evidencia que existen las siguientes limitaciones o necesidades: fortalecer las capacidades de autoridades de acceso, reducir los costos de transacción, generar procedimientos nacionales adecuados, cumplir con una agenda y responsabilidades de aplicación interna.

Asimismo, los recientes estudios de Manuel Ruiz en el marco del Programa BIOCAN demuestran que su implementación ha sido especialmente complicada. La aplicación misma de la Decisión “no ha estado exenta de problemas, al punto que es solo recientemente que Ecuador y Perú la han reglamentado y Colombia está en proceso de hacerlo. En el caso de Bolivia, su reglamento del año 1997 ha sido escasamente aplicado y ya se encuentra en proceso de revisión” (2011, 22).

En este contexto, en las últimas reuniones del CARG promovidas por BIOCAN se ha decidido revisar la Decisión 391. En agosto de 2012, en la cuarta reunión se decidió iniciar el proceso de revisión, y en noviembre de 2012,

en la quinta reunión del comité, se acordaron los aspectos que comprendería la revisión de la Decisión andina.

CONCLUSIONES

La CAN es reconocida globalmente como pionera en la búsqueda de alternativas para asignarle un valor a los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales. En 1996 promulgó la Decisión 391 de 1996, Régimen Común de Acceso a Recursos Genéticos, que fue un hito en los niveles subregional y mundial. En el 2000 adoptó la Decisión 486 y en el 2002 la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino que es una de las primeras estrategias de carácter comunitario adoptada sobre esta materia por un grupo de países signatarios del CDB.

No basta con que la CAN responda al desafío de darle un valor estratégico a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales en las decisiones 391, 486 y 523, así como en el Programa BIOCAN. Para alcanzar una distribución de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos de la subregión se requiere que los países usuarios de la biodiversidad de la CAN cumplan con el principio de distribuir los beneficios a los países y las comunidades indígenas y locales de la misma. De esta forma, la biotecnología sería un factor decisivo para el desarrollo de las industrias de los países de la CAN y para la expansión de los mercados incorporados.

A pesar de que la región andina alberga una gran riqueza en diversidad biológica y cultural, esta asignación no se ve reflejada en un

aumento del crecimiento social y económico de los países de la región. El problema medular es que los recursos biológicos, genéticos y sus derivados son considerados materia prima y los conocimientos tradicionales bienes públicos disponibles para los usos de la biotecnología.

En este contexto, el CDB cambió el paradigma de considerar a los recursos genéticos como bienes de libre acceso. Se reconoce la soberanía de los países sobre sus recursos genéticos y, en consecuencia, se debe cumplir con el principio de Acceso y Distribución de Beneficios (ADB). El principio de ADB se justifica por tres asimetrías que están presentes en este asunto. Por un lado, la doble asimetría entre la asignación y la explotación de los recursos y por la asimetría entre los derechos de propiedad intelectual (DPI) y los derechos legales de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales.

Por otro lado, la doble asimetría entre la asignación de los recursos genéticos en el Sur y la explotación en los países del Norte causa una inequidad en las relaciones internacionales económicas entre los Estados. Para compensar esta inequidad el CDB ha reconocido el principio de ADB reafirmado por la CAN en la Decisión 391. Fuera de esta medida compensatoria, la decisión andina, de manera pionera, incluyó en el ámbito de la norma andina a los productos derivados de los recursos genéticos. Luego, según la Decisión 391, hay que distribuir los beneficios que se obtengan del uso de los productos derivados de los recursos genéticos.

Por otra parte, la asimetría entre los derechos de propiedad intelectual (DPI) y los derechos de los recursos genéticos y conocimientos

tradicionales causa una inequidad entre los inventores formales y los innovadores informales. Para compensar esta inequidad el principio de ADB se extiende a las comunidades indígenas y locales con base en sus derechos inalienables reconocidos en el artículo 8(j) del CDB. En este contexto, la Decisión 391 incluyó una serie de medidas compensatorias para las comunidades indígenas, tales como reconocer el valor estratégico de los conocimientos tradicionales y que el conocimiento tradicional es el componente intangible de los recursos genéticos que requiere de un anexo al contrato de acceso con el Estado. Asimismo, se deja por fuera del ámbito de la Decisión 391 el intercambio de recursos que hagan las comunidades indígenas y locales. Por último, aunque no menos importante, se reconoce el principio de autodeterminación de las comunidades indígenas.

Otra medida jurídica trascendental que ha tomado la CAN es la Decisión 486 que complementa la Decisión 391. Con la Decisión 486 se busca evitar la biopiratería en la fuente, es decir, en el sistema de patentes. En consecuencia, se exige que en la solicitud de las patentes se allegue el contrato de acceso o la licencia de uso, según sea el caso. Otra medida política importante que ha adoptado la CAN es la Decisión 523 que determina la Estrategia Regional de Biodiversidad. En el marco de esta estrategia la CAN ha emprendido el Programa Regional de Biodiversidad en la Amazonia de los Países Miembros de la CAN (BIOCAN). Esta iniciativa pretende avanzar en los temas identificados como de especial relevancia para la región. Se destacan dos que son muy importantes en el análisis de las asimetrías que

aquejan a la CAN en materia de ADB. En primer lugar: la valoración de los recursos genéticos: ¿cuánto valen los recursos genéticos?, ¿cómo se calcula este valor?, ¿cuándo se calcula este valor en el proceso de negociación de ADB? En segundo lugar, la biopiratería: ¿cómo enfrentar este fenómeno?, ¿cuán presente está este problema?, ¿es realmente un problema para los países?, ¿dónde está la evidencia técnica de su ocurrencia?, ¿está regulada? Estos interrogantes siguen sobre la mesa en el desafío que tiene la CAN de darle valor a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales de la región.

En el estado actual del tema sería altamente conveniente que el Comité Andino de Autoridades Ambientales y la Mesa de Pueblos Indígenas de la CAN tomaran un rol coordinador más activo y activaran los mecanismos necesarios para acordar una estrategia de acción inmediata entre los distintos órganos de la CAN con competencia en la materia según la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino.

SIGLAS

ADB	Acceso y Distribución de Beneficios
ADPIC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIOCAN	Programa Regional de Biodiversidad en la Amazonia de los Países Miembros de la CAN
CAAAM	Comité Andino de Autoridades Ambientales
CAF	Corporación Andina de Fomento

CAN	Comunidad Andina
CARG	Comité Andino sobre Recursos Genéticos
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CIG OMPI	Comité sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore de la OMPI
COP	Conferencia de las Partes (del CDB)
DPI	Derechos de Propiedad Intelectual
ERB	Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GRULAC	Grupo América Latina y Caribe
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TI FAO	Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura

BIBLIOGRAFÍA

BIOCAN, 2012. *Taller regional sobre perspectivas y pendientes en materia de acceso a los recursos genéticos, conocimientos tradicionales y propiedad intelectual*,

- en <http://www.comunidadandina.org/biocan/Tallerginfo.htm> (Consultada el 28 de noviembre de 2012).
- Cabrera Medaglia, Jorge, 2010. "ICTSD El Protocolo de Nagoya sobre acceso a recursos genéticos y la propiedad intelectual: un paso adelante, muchos por recorrer", en *Puentes*, vol. 11, n.º 5.
- Cabrera Medaglia, Jorge y López Silva, Christian, 2008. "Enfrentando los problemas de acceso: protegiendo las fuentes, mientras que se brinda certeza a los usuarios", en *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales*, vols. 1-67.
- Caillaux, Jorge, Ruiz, Manuel y Tobin, Brendan, 1999. *El régimen andino de acceso a los recursos genéticos: Lecciones y experiencias*. Perú: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y World Resources Institute.
- Casas Castañeda, Fernando, 2009. Orígenes Decisión 391.
- De Jonge, Bram, & Louwaars, Niels, 2009. "The Diversity of Principles Underlying the concept of Benefit Sharing", en Evanson C. Kamau & Gerd Winter (eds.), *Genetic Resources, Traditional Knowledge and the Law: Solutions for Access and Benefit Sharing*, USA, Earthscan Publications.
- De la Cruz, Rodrigo, 2006. El derecho consuetudinario en la protección de los conocimientos tradicionales. Informe final revisado por la OMPI.
- Deutsche Welle, 2012. ¿Qué es la biodiversidad?, en <http://www.dw.de/que-es-la-biodiversidad/a-16294801> (Consultada el 22 de noviembre de 2012).
- GEO5 Global Environment Outlook, & Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2012. Resumen para América Latina y el Caribe en vísperas de Río+20. en http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5-Global_PR_SP.pdf (Consultada el 22 de noviembre de 2012).
- Phillips, Peter. W. B., & Onwuekwe, Chika, B, 2007. *Accessing and Sharing the Benefits of the Genomics Revolution*, Dordrecht, Springer.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2003. Acceso a recursos genéticos y distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización. UNEP/LAC-IGWG.XIV/Inf.4/Rev.1.
- Programa de las naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2010. *Estado de la Biodiversidad en América Latina y el Caribe*. en http://www.pnuma.org/biodiversidad/Documentos/Latin%20America%20in%20Spanish_v1.pdf (Consultada el 22 de noviembre de 2012).
- Rosendal, G. Kristin, 2000. *The Convention on Biological Diversity and developing countries*, Dordrecht, Springer.
- Ruiz, Manuel, 2011. Diseño de un plan de fortalecimiento de capacidades institucionales en el tema de acceso a los recursos genéticos asociados a los conocimientos tradicionales. Diagnóstico Regional y Anexos. Documento de trabajo biocan. comunidadandina.org/.../plan_fortalecimiento_abs%20final.pdf (Consultada el 28 de noviembre de 2012).
- Shiva, Vandana, 2001. *Biopiratería: el saqueo de la naturaleza y del conocimiento*, Barcelona, Icaria Editorial.
- Shiva, Vandana, 2003. *Proteger o expoliar?: los derechos de la propiedad intelectual*, Barcelona, Intermón Oxfam.
- Shiva, Vandana, 2005. Special Report: Golden Rice and Neem: Biopatents and the Appropriation of Women's Environmental Knowledge. *Women's Studies Quarterly*, vol. 29, n.º 1/2, pp. 12-23.
- Ten Kate, Kerry, & Laird, Sara A, 2002. *The commercial use of biodiversity: access to genetic resources and benefit-sharing*, USA, Earthscan.

Páginas web

Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992. *Lista de partes*, en <http://www.cbd.int/convention/parties/list/> (Consultada el 22 de noviembre de 2012).

Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992. *Protocolo de Nagoya*, en <http://www.cbd.int/ADB/nagoya-protocol/signatories/> (Consultada el 15 de noviembre de 2012).

Rusia y América Latina: las agendas compatibles hacia el futuro

Pío García

Profesor

Universidad Externado

pio.garcia@uexternado.edu.co

INTRODUCCIÓN

En una fase de modificaciones estructurales globales, el papel que Rusia y América Latina puedan llegar a desempeñar en el nuevo ordenamiento internacional despierta comprensibles expectativas. La razón principal de los interrogantes sobre su participación en el reacomodo económico y geopolítico reside, en primer término, en los cuantiosos recursos naturales que ambas regiones detectan. En el caso del sector minero-energético, Rusia dispone de las primeras reservas de gas del mundo, las segundas de carbón y las octavas de petróleo; sus depósitos de gas natural son suficientes para mantener el volumen actual de producción durante los próximos ochenta años; la Federación Rusa genera la quinta parte del gas que consumimos hoy. Asimismo, su producción de energía eléctrica es la más importante de Europa y la cuarta mayor del

orbe. América Latina, por su parte, tiene un potencial superior en petróleo que en gas: las reservas del primero corresponden al 18% de las existencias planetarias y solo al 5% de las segundas (British Petroleum, 2012; SELA, 2009). De igual manera, el suministro de alimentos y bienes de origen agrícola para el mercado global no es menos significativo en el marco de su posicionamiento como actores distintivos en la dinámica económica y política venidera¹.

En segundo término, además de las reservas de recursos naturales, Rusia y América Latina cuentan con acopios tecnológicos que, sumados al capital humano instruido, pueden favorecer la creación de contrapesos en la estructura mundial del poder político y militar. En este campo, Rusia viene de encabezar el bloque de países socialistas, cuya estrategia productiva rivalizó con el bloque capitalista, pugna que le significó, de una parte, el fracaso y la disolución de la Unión pero, de otra, la he-

¹ Mientras Europa dispone de 384 millones de hectáreas y Norteamérica de 470 millones, Rusia posee de 300 millones y América Latina más de 1000 millones. ¡Ojalá solo llegue a ser usada una fracción de ese espacio en las próximas décadas, para no privarnos del oxígeno que generan los bosques tropicales y para no sacrificar más la biodiversidad terráquea en aras de un desarrollo insensato!

rencia de un área de intereses vasta y del primer arsenal atómico, que a pesar de la reducción concertada con Estados Unidos, conservaba aún 2427 ojivas en 2011². América Latina, a su vez, ensaya paradigmas económicos y políticos alternativos a los modelos convencionales, aunque ello no le ayuda aún a desvincularse del tradicional tutelaje que en el campo de la seguridad le impone Estados Unidos.

Ahora bien, en la medida que el intercambio global animó la emergencia de nuevos centros de poder consonantes con la pérdida relativa de la capacidad económica y política estadounidense, las opciones de resurgimiento ruso y latinoamericano se dan sobre un ambiente bastante propicio. Acerca de la concertación en torno a tal repunte cabe preguntar: ¿cuáles son los espacios disponibles para la interacción ruso-latinoamericana en las próximas décadas y cuáles sus límites? ¿Qué tanta influencia se les puede atribuir a los factores heredados y en qué forma se encuentran ante desafíos inusitados? ¿De qué manera se están articulando ambos actores y cómo podría intensificarse su cooperación dirigida al beneficio mutuo y al establecimiento de un sistema global más equitativo y democrático?

Si en el pasado, debido al enfrentamiento entre los bloques de la Guerra Fría, se subrayaron los aspectos políticos de las relaciones entre Rusia y los países latinoamericanos, los estudios contemporáneos resaltan las oportunidades económicas caracterizadas por el

intercambio creciente. De continuar el despliegue de esta tendencia, América Latina estaría captando inversiones rusas en forma sostenida, en beneficio de empresas privadas en la región, consideradas claves en su repunte reciente (ADB, 2012). A partir de un diagnóstico similar sobre las oportunidades económicas, y dado su carácter de cuerpo regional, el SELA se ofrece como el mecanismo más apto para facilitar el intercambio y la cooperación económica entre Rusia y América Latina. Invoca a su favor el hecho de contar con la infraestructura, el nivel de relaciones y los especialistas que una empresa de tal naturaleza requiere; todo ello, con el fin de tomar ventaja del potencial para la cooperación económica, entre otros campos en la infusión del conocimiento avanzado que pueden recibir los países latinoamericanos del personal científico ruso (SELA, 2009). En cambio, entre quienes abogan por una agenda enriquecida que se extienda más allá de los asuntos económicos, se encuentra Stephen Blank, para quien lo más destacado de la proyección rusa sobre Latinoamérica, desde 1997, es su correlato geopolítico dirigido a establecer un balance más definido en el poder mundial. Rusia, en su apreciación, aprovecharía y fomentaría el antiamericanismo de estos países para aumentar su comercio y la venta de armamento (Blank, 2010).

Llegar a construir una cooperación más amplia e integral entre la Federación Rusa y la Comunidad de Estados Independientes

² El gobierno ruso justificó la merma progresiva por el cambio doctrinario de “exceso sustancial” al “mínimo suficiente” que significa que este será usado solo para contrarrestar ataques que pongan a prueba la existencia del Estado” (Kile, 2011, 329).

(CEI)³ y América Latina en los próximos años es un objetivo deseable y alcanzable. La tarea de estipular la metodología desencadenadora del proceso da lugar a la necesidad de ubicarla dentro del contexto de las constricciones que la globalización económica, los intereses políticos y las alianzas estratégicas les marcan a los países y las regiones. En otros términos, hace falta un diagnóstico realista del sistema global desde el cual sea factible identificar los términos de intercambio más favorables entre regiones como la latinoamericana y la rusa y su área de influencia. Al respecto, importa tener en cuenta que ambas partes enfrentan los desafíos tanto de la competencia geopolítica como de la globalización económica, caracterizada esta última por el influjo apabullante del capital *financiarizado* (Aglietta, 2012) y la tecnología de punta, que las induce a explotar las ventajas comparativas del recurso natural, con el riesgo de rebajar el bienestar social y alumbrar crisis profundas de legitimidad de sus respectivos aparatos políticos, situación que a su vez aliena los regímenes autoritarios. Además, dicha estabilidad política no es independiente de las tensiones estratégicas, variable que tampoco es del caso soslayar. Sostener el reconocimiento mundial es parte esencial del argumento elitista ruso para asirse al poder; para las élites latinoamericanas basta, en cambio, con una relación rentable con el mercado global, sin que esto, excepto el caso brasileño, esté acompañado de una clara vocación de reconocimiento global. Junto a ello, ante la ausencia de mecanismos de

concertación en América Latina, las relaciones de Rusia con la región son dispersas y limitadas por la carencia de instrumentos institucionales. Debido a esto, América Latina se desdibuja en el marco de las opciones internacionales rusas, por cuanto a la inhibición de sobrepasar la zona de influencia estadounidense se le añade el distanciamiento causado por su especialización como proveedores de insumos industriales a los países manufactureros.

En consecuencia, la hipótesis del presente ensayo afirma que el encadenamiento sin mayores restricciones a la lógica del intercambio mundial y las afiliaciones estratégicas dispares de Rusia y América Latina relegan los espacios para la cooperación y las alianzas entre ambas a zonas marginales. Para superar estas tendencias divergentes hace falta allegar mecanismos de mayor calado respecto a lo logrado hasta ahora a partir de una voluntad política manifiesta de ambas partes, en consonancia con un diseño claro de las medidas para la convergencia de posiciones y acciones dentro de un sistema internacional pos hegemónico y por ende de real factura multilateral. Este estudio explora las áreas y los mecanismos de la cooperación ruso-latinoamericana de los próximos años, a partir del diagnóstico de los imperativos económicos, políticos y estratégicos que estructuran el sistema internacional vigente. Inscribir los nexos positivos en medio de las contradicciones previsibles del sistema hace parte de un ejercicio normativo y programático que se remonta más allá de las habituales

³ Creada en 1991, integra a Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Uzbekistán y Turkmenistán, el último en calidad de asociado.

elaboraciones descriptivas. Con este propósito en mente, empezaremos por abordar el análisis de los factores económicos que condicionan las relaciones entre Rusia y América Latina, así como los de tipo geopolítico; en la parte final exploraremos los espacios y las modalidades de la cooperación deseada.

EL CONDICIONAMIENTO DEL MERCADO GLOBAL

La actual adscripción a la lógica del mercado mundial renueva la vieja zanja que distanció a Rusia y América Latina en tiempos de la Unión Soviética. Durante la Guerra Fría predominaron los condicionamientos ideológicos; por tal motivo, las relaciones de nuestra región con los países comunistas sufrieron altos impedimentos, el intercambio fue selectivo, intermitente y centrado en algunos acuerdos comerciales. Desde 1959, cuando la Revolución cubana rompió el cerco levantado contra los países socialistas en los años del macartismo, el muro ideológico fue exacerbado. En las décadas siguientes unos pocos líderes contestatarios, como Alvarado en el Perú, procuraron vigorizar sus relaciones extracontinentales con un componente soviético fuerte; sin embargo, la mayoría de los gobiernos no solo tomó distancia del bloque socialista sino que mantuvo a Cuba en el ostracismo desde su expulsión de la OEA, en 1964. Durante siete décadas, la Unión Soviética se enfocó, sin mayores resultados, en influir en la región, con el fin de desafiar su secular dependencia de los dictados económicos, políticos y estratégicos de Washington. Una vez disuelta la URSS en 1991, la proyección

rusa cayó aún más. En consecuencia, surgió una fase adversa para la cooperación. La implosión económica rusa contrajo a menos de la tercera parte su aparato productivo, mientras América Latina soportaba la llamada “década perdida”. El bajo desempeño productivo nuestro estuvo acompañado por la transferencia constante de recursos en grados extremos, hasta el punto que Argentina y algunos países centroamericanos cesaron los pagos de la deuda externa. A medida que avanzaba el nuevo milenio, los términos de intercambio mudaron de manera ostensible. De repente, Rusia y los países latinoamericanos mineros y con agroindustria se vieron montados sobre la ola de los recursos financieros frescos y cuantiosos obtenidos por la colocación de sus bienes básicos a precios históricamente elevados en los mercados externos. Hubo, así, un vuelco repentino de las carencias del pasado hacia el capital público y privado abundante (Aglietta, 2012).

Después del año 2000, el crecimiento económico tuvo impulsos en los cuatro puntos cardinales, pero ciertos países tuvieron una incidencia superior a los demás en el incremento y sostenimiento del valor de las materias primas. Sobresalen los casos de China, Corea e India. La demanda continua de alimentos, metales, minerales y energía fósil dio lugar a una *demandas especial* para el grupo de países proveedores de esos bienes. En esta otra cara del mercado, Brasil, Chile y Perú, entre otros países latinoamericanos, llegaron a controlar alrededor del 80% de la factura china correspondiente a la importación de insumos industriales (ADB, 2012). Asimismo, Rusia pasó de generar el 1% de la producción global de

bienes en el 2000, a cerca del 3% en 2010⁴. En la provisión mundial petrolera, la Federación poseía el 13,5% en el 2010 y América Latina 9%; respecto a las exportaciones de gas, Rusia participó con el 20% y América Latina con el 6,5% (Future Directions International, 2011). A partir del 2007, la crisis en algunas economías centrales dio lugar a la merma del flujo de bienes y capitales, pero no detuvo las tendencias del cambio estructural en las economías de crecimiento relativamente superior, que pasaron a ser identificadas como las “economías emergentes”. Así, la nueva división internacional del trabajo se tradujo en el ingreso masivo de capital externo fruto de la movilización del mismo desde las economías en crisis hacia los mercados dinámicos y como resultado de la internalización del valor de los bienes exportados. En consecuencia, las monedas de las economías emergentes sufrieron revaluaciones constantes con incidencia sobre su patrón tradicional productivo, excepto en aquellas con el tipo de cambio controlado, como son los casos de China y Malasia. En los países inclinados a la exportación de bienes primarios, el aparato productivo manufacturero se contrajo a favor de los sectores intensos en capital, algo propio de la economía extractiva. El capital humano redundante aumentó en forma alarmante y los países se tornaron dependientes de la industria externa para abastecer el consumo interno.

A diferencia de las declaraciones diplomáticas y políticas de los gobiernos en los encuen-

tros de alto nivel⁵, la realidad es que entre las regiones latinoamericana y rusa se mantiene el distanciamiento causado por la competencia por aprovechar el mercado mundial de *commodities*. El efecto inmediato revela que como destinos comerciales mutuos, Rusia y América Latina no han cosechado aún los frutos que sí vienen obteniendo en otros mercados en los últimos años. El intercambio entre ambos por US\$12 mil millones en 2012 equivale solo al 3% del comercio latinoamericano con China. Al respecto, es interesante apreciar cómo las exportaciones de América Latina hacia su mercado tradicional estadounidense descenden en forma sostenida, disminuyen a menor ritmo los envíos a Europa y el nivel de comercio intrarregional, pero repuntan con Asia, donde Japón, Corea, India, Indonesia y otras economías industriales aumentan cada vez más las compras de bienes básicos provenientes de nuestra región. Pero el mayor impulso lo dan las adquisiciones chinas, como es bien sabido. De hecho, después de 2005, China se tornó en la plaza más importante para las ventas de Brasil, Perú, Chile y Argentina (ADB, 2012).

En cuanto a Rusia, Europa sigue siendo su primer mercado, región que recibe la mitad de sus ventas anuales de gas, petróleo, metales y madera. De igual modo, un 75% de la inversión extranjera captada por la economía rusa proviene de sus vecinos ricos europeos. En cambio, sus exportaciones de equipo de defensa tienen mercados más extensos y di-

⁴ Como efecto de ello, el 5% del crecimiento económico mundial fue aportado por Rusia (IMF, 2012).

⁵ En la gira de 2009 por América Latina, el presidente Medvédev prometió una nueva política “comprensiva y multidimensional” para la región (Blank, 2010).

versos, tales como India, Birmania, Vietnam, Ghana, Omán, Tanzania y Venezuela, entre otros (RIA Novost, 2013). Asimismo, las importaciones presentan una gama amplia de orígenes, aunque las compras de maquinaria y equipo de uso civil a los países del Este de Asia son remarcables. Al igual que Latinoamérica, la rápida interacción con China es una de las características recientes de este intercambio, en cuanto ese país ha llegado a captar el 10% del comercio exterior ruso (WTO, 2013).

Podemos concluir, entonces, que en sus relaciones económicas Rusia todavía es europea, pero se separa de la Unión en lo político, e incluso llega a ser antieuropea en lo estratégico. Asimismo, siguiendo ese patrón, las condiciones de la cooperación entre Rusia y América Latina tienen que ver sobre todo con los espacios nuevos abiertos a la interacción económica en el marco de un sistema globalizado y menos con opciones políticas o estratégicas, dada la imposibilidad de superar las contradicciones del poder mundial.

EL DISTANCIAMIENTO DERIVADO DE LA AFILIACIÓN ESTRATÉGICA DIVERGENTE

Hay quienes consideran que la presencia rusa en América Latina es abrumadora y ha sido el producto del descuido estadounidense sobre su tradicional zona de influencia, según ya hemos dicho. Así, en palabras de John Daly (2011), “el continente entero se dirige hacia unas relaciones más profundas con Moscú, una situación de la cual Washington es el único responsable, por haberse dedicado la década pasada a castigar a los terroristas musulmanes”. Para Nil Nikandrov (2010), ade-

más del descuido, la promesa de reactivar el entendimiento entre Rusia y Estados Unidos, anunciada por Obama en 2009, estuvo muy “lejos de ser constructiva”, y la competencia ruso-estadounidense estaría incitada por parte de Moscú por el claro propósito de devolverle a su rival las “revoluciones de los colores” que Washington llevó a cabo en la periferia rusa. De acuerdo con estas valoraciones, la más reciente política rusa hacia Latinoamérica estaría determinada por su voluntad de prevalecer en la contienda mundial como un superpoder competidor de Estados Unidos, a través de una serie de medidas conexas con sus capacidades económicas y militares (Davidov, 2010).

Sin embargo, no parece verosímil tan acucioso trabajo por parte de la diplomacia rusa y los resultados son a todas luces inflados, si se toma en consideración el panorama general de las relaciones. En efecto, en el dominio económico, según acabamos de ver, no ocurre una explosión repentina; por el contrario, el intercambio persiste en niveles modestos muy difíciles de remontar en los próximos años. En el ámbito político y estratégico, los esporádicos avances de Moscú sobre América Latina no logran una presencia sistemática y contundente debido a que rusos y latinoamericanos son conscientes de la posición de ambos en la distribución del poder global y de la inevitable injerencia estadounidense sobre el resto del continente americano. El interregno entre la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la URSS y la aparición de las “economías emergentes” estuvo marcado por una separación no hostil con nuestra región. Durante esos años, la década perdida fue mutua, de tal manera que no hubo un ambiente favorable a

la interacción. Los nexos se desdibujaron tanto que las oficinas comerciales y culturales fueron cerradas y el personal diplomático fue reducido a niveles mínimos. La aerolínea Aeroflot, por ejemplo, canceló varias de las conexiones que tenía con las capitales de América Latina (Nikandrov, 2010). Se considera que a partir de 1997, cuando Rusia empezó a dar signos de recuperación económica, renació su afán por restaurar su política latinoamericana, según la línea de política exterior establecida por el premier Yevgeny Primakov, y “desde entonces, los objetivos han permanecido de manera remarcable consistentes” (Davidov, 2010). El vínculo estratégico con Cuba se cuidó, de modo que el Pentágono no tenía dudas respecto a la reanudación de las tareas de inteligencia radial desde Lourdes, centro de espionaje equipado para interceptar teléfonos y líneas digitales en territorio estadounidense (Nikandrov, 2010). Sin embargo, los frutos de este interés renovado no fueron inmediatos, ya que diez años después es cuando los analistas van a resaltar la presencia inusitada en sectores sensibles para la seguridad regional coordinada con Washington.

Los momentos cruciales de la proyección rusa sobre América Latina tuvieron lugar después de 2007, justo en eco directo de la crisis económica europea. El intercambio diplomático empezó a florecer como nunca antes. El eje del nuevo entronque de Moscú con la región lo ocupó Venezuela, a donde Dmitri Medvédev llegó en 2008 para realizar la primera visita de

un presidente ruso en más de ciento cincuenta años de relaciones políticas. La visita catapultó el entendimiento que se venía activando con el quizás país más rico en hidrocarburos. Junto con la cooperación en el sector petrolero se empezaron a explotar las oportunidades en el área de la defensa, ámbito en el que Hugo Chávez tenía premuras manifestadas. En abril de 2010, el desplazamiento de Medvédev a Argentina impulsó los acuerdos con Mercosur, organización económica a la que Venezuela también llegaría a pertenecer poco después. A su vez, el canciller Sergei Lavrov realizó varias giras por la región durante estos años, con paradas en Caracas, en reciprocidad a los nueve viajes que hasta ese momento el mandatario venezolano había hecho a Rusia (The Voice of Russia, 2011).

La cooperación ruso-venezolana en defensa vino a ser un renglón destacado de los nexos de Moscú con América Latina. El presidente Chávez solicitó bombarderos y acordó ensayos aéreos y navales de guerra en el Caribe con las fuerzas armadas rusas, con la participación del portaaviones Pedro el Grande, maniobras que despertaron conjeturas acerca de la posibilidad que Caracas se convirtiera en el pivote de la injerencia política y militar rusa a través del proyecto Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)⁶. Las adquisiciones comprendieron 24 aviones SU-30 y TU-160 y 53 helicópteros de combate MI-17V-S y MI-35M, 100.000 Kalashnikov AK-47 y rifles de asalto AK-103, y tanques BMP-3. Los contratos

⁶ Acuerdo de integración de 2004, que han suscrito, entre otros países, Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador.

contemplaron el soporte técnico y financiero ruso para la producción de rifles y partes de los aviones en las fábricas militares venezolanas (Russian Military Forum, 2012).

Asimismo, Moscú celebró acuerdos con otros gobiernos de la región deseosos de modernizar sus respectivas fuerzas militares. Bolivia, Ecuador, Perú y Brasil solicitaron helicópteros y aviones, en gran medida como parte del fortalecimiento de sus equipos de vigilancia y control del tráfico de la cocaína. Vehículos anfibios fueron las principales solicitudes uruguayas, mientras Argentina compró helicópteros. En casi todos los casos, las compras fueron facilitadas por el gobierno ruso por medio de líneas de crédito *ad hoc*. Estas adquisiciones, sumadas a las brasileñas, convirtieron a Rusia en el primer proveedor para América Latina en un sector en que Estados Unidos había sostenido la primacía, con una conquista de la tercera parte de los us\$24,7 mil millones en contratos de armas de la región. Las ventas rusas en el período de 2008 a 2011, por us\$7800 millones, sobrepasaron los us\$2,5 mil millones de las provisiones estadounidenses, aunque estuvieron por debajo de los us\$8,6 mil millones del abastecimiento francés. En cambio, los pedidos de armas a Moscú se ubicaron en el primer lugar entre 2004 y 2007, con contratos por us\$4100 millones, cuando los estadounidenses sumaron US\$1,5 mil millones (Just the Fact, 2012).

Con todo y ello, el alegato de la toma rusa de América Latina se trata de una versión

sensacionalista. La presencia estadounidense no parece ni tan desafiada ni en desmantelamiento. Más bien, sucede lo contrario: con el fin de asegurar su dominio militar fueron instaladas siete bases en Colombia y reafirmadas las medidas de acción concertada suscritas en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)⁷ y en los mecanismos de seguridad en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). A raíz del recrudecimiento de la militarización de la estrategia antiinsurgente y las organizaciones del narcotráfico, Estados Unidos incrementó el equipo y las facilidades de movimiento de tropas en el resto del continente desde los años noventa del siglo pasado. Después de 2001, esta tendencia no se detuvo, y halló nuevos motivos en la venganza de los atentados en Nueva York. La entrega de las bases en Panamá y Manta (Ecuador) fueron compensadas en forma muy amplia con facilidades expandidas en Vieques (Puerto Rico) para operaciones navales, la base de Soto Cano, en Honduras; el puerto fluvial de Iquitos, en Perú, y con por lo menos siete bases en Colombia, acogedoras de 800 asesores y soldados extranjeros. En 2009 había veintidós de estas facilidades en Latinoamérica (LindsayPoland, 2011).

En este orden de ideas, esa colaboración más estrecha con Rusia no parece responder a incentivos estratégicos, sino a una oportunidad más dentro de la gama de opciones de relaciones extrarregionales que varios países latinoamericanos desean impulsar. En el marco de

⁷ Suscrito el 2 de septiembre de 1947, en Río de Janeiro, garantiza la acción continental para la defensa del territorio por parte de cualquier ataque externo.

dicha apertura se iniciaron los diálogos en frentes inusitados como el de Suramérica con los países árabes o la Cumbre Suramérica-África (ASA)⁸. Los gobiernos más entusiastas con estos nuevos encuentros son aquellos más preocupados por preservar políticas externas autónomas y que llegaron al poder con esas consignas, en una tendencia destacada en la región, reflejo del cansancio respecto a las medidas de control estadounidense en política y seguridad, y sus determinaciones unilaterales en asuntos de carácter compartido como la lucha contra las sustancias psicotrópicas. De hecho, a partir del momento en que Estados Unidos enfocó sus baterías contra las redes islamistas con el fin de ocupar Afganistán e Iraq, América Latina dejó de percibir los estímulos económicos y solo vio en Washington el “garrote” que siempre quiso evitar. El trato con Rusia forma parte, así, de ese conato de pluralización externa, y no cabe ser valorado como una opción geopolítica preferencial latinoamericana.

Incluso, los gobiernos izquierdistas y socialistas de la región no han mostrado una aproximación completa hacia Moscú, entre otras cosas porque la orientación ideológica de Putin y su equipo están lejos de operar en los cánones socialistas. Más ha sido la especulación por parte de ciertos analistas y medios de comunicación de planes para abrir gigantes bases navales en Ecuador o Nicaragua, o la instalación de misiles en Bolivia, que la realidad de un “golpe ruso” a la estructura estratégica latinoamericana, controlada por

Estados Unidos hasta ahora. En particular, no hay evidencia de una cooperación sobresaliente y sostenida con ninguno, ni siquiera con Cuba. El desestímulo es explicable por el hecho de que los gobiernos más recelosos de Washington –como los de Bolivia, Argentina, Brasil o Nicaragua– resuelven sus esfuerzos de independencia a través del intercambio con China, aunque sin un traslado automático de los acuerdos económicos a los entendimientos políticos y estratégicos con la potencia asiática.

Una política exterior con fuerte acento en el aprovechamiento de nuevos mercados deja ver que los países latinoamericanos buscan insertarse en unos flujos económicos mucho más dinámicos que el estadounidense. De ahí la caída persistente en la participación comercial respecto a la cual la fórmula ofrecida por Washington es repetitiva y selectiva, puesto que se reduce a pedir los acuerdos preferenciales tipo TLC. Sin embargo, aún con esta pérdida del relacionamiento económico con Estados Unidos, América Latina no parece abocada a establecer compromisos estratégicos suprarregionales.

En las relaciones con Rusia es claro que la merma en la cotización de los hidrocarburos le empieza a crear dificultades presupuestales que minarán su presencia en América Latina. Además de este obstáculo para su proyección sobre nuestros países, es indispensable tener en cuenta que dado su imperativo superior de asegurar una posición ventajosa en la distribución global del poder, sus esfuerzos tendrán que

⁸ Fue creada por iniciativa de Brasil y Nigeria para animar la cooperación sur-sur. La primera cumbre se llevó a cabo en 2006, en Abuja. ASA está conformada por los doce países suramericanos y los 54 africanos.

encaminarse a una colaboración estrecha con China, única alternativa que tiene de balancear el peso de Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la esfera global. Desde la perspectiva de la capacidad atómica, sin duda Rusia sigue siendo una superpotencia; sin embargo, su capacidad política y económica disminuyó en forma ostensible a raíz de la disolución de la URSS. Hoy en día, la Federación tiene que actuar en términos prácticos como un gran poder regional y cada vez menos como una potencia con presencia disuasiva orbital. Esta percepción es sentida, por supuesto, en Latinoamérica, de modo que la región carece de la voluntad suficiente para instaurar mecanismos regulares de diálogo político y estratégico con Moscú por fuera de los que lleva a cabo Brasil en el marco de los encuentros BRICS⁹.

Este fenómeno es fácil de explicar a partir del desplazamiento del centro económico y político orbital del eje Washington-Moscú a su variante Washington-Beijing. En efecto, tras el fin de la URSS, la reconstrucción bipolar fue rápida, en medio de la activa y muy pregonada autoapreciación estadounidense de un mundo unipolar, cuando el bloque hegemónico encabezado por Estados Unidos trató de conducir la comunidad mundial hacia una especie de coacción política y militar incontestable (García, 2001). Los atentados de septiembre de 2001 en su territorio fueron el motivo central para desplegar la nueva política de control glo-

bal unilateral, dadas las comprensibles resistencias por parte de la ONU. En este ambiente de desenfreno no pudo ser bloqueada la invasión a Iraq, dado que George Bush obvió el dictamen del Consejo de Seguridad; sin embargo, su política de ataques preventivos auspició el entendimiento sino-ruso para restablecer el control compartido de Asia Central en torno a la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS)¹⁰ y afinar su colaboración en el Consejo de Seguridad.

En síntesis, si bien está negada por ahora la opción de Rusia en el ámbito estratégico, para Latinoamérica sí es previsible y deseable la cooperación en los asuntos políticos internacionales, junto con el aprovechamiento de sus mercados mutuos.

LA VOLUNTAD POLÍTICA REQUERIDA PARA INCREMENTAR LA COOPERACIÓN ECONÓMICA

El talento humano y los múltiples recursos naturales de Rusia y América Latina representan un patrimonio invaluable de una agenda combinada. Como todo tesoro, esa riqueza es susceptible de ser dilapidada o aprovechada de una forma mucho más rentable, de tal modo que llegue a asegurar el bienestar de sus poblaciones en las décadas venideras, alentando de paso el fortalecimiento institucional y la estabilidad de los gobiernos. Si, por el contrario, se pierde la oportunidad de la acción concertada,

⁹ Sigla empleada para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

¹⁰ Creada en 1994 para el control concertado de la delincuencia internacional y los movimientos separatistas en Asia Central entre Rusia, China y los países exsoviéticos de la región.

estos países tienen el riesgo de sumergirse en la competencia destructiva por acceder a porciones mayores del mercado global, deprimiendo aún más los precios de los productos básicos y despertando el rechazo masivo a los gobiernos de turno.

Según vimos en la primera sección, el impacto de la movilización intensa de los capitales al final del siglo xx sobre la división internacional del trabajo ha puesto tanto a Rusia como a la mayoría de los países latinoamericanos ante el más poderoso reto de aprovechar en forma cabal sus recursos humanos y naturales o de arreciar la pugna social. La acumulación de activos bancarios en ambas partes después del año 2000, como resultado de los elevados precios de los combustibles, los minerales y los metales en el mercado mundial, les otorgó a las empresas rusas y latinoamericanas un brazo financiero robusto, que en cuanto tal puede ser el medio para reforzar sus vínculos económicos a través del comercio y las inversiones. Esta tendencia es inocultable; de hecho, en el 2008 la Federación Rusa llegó a ocupar el quinto lugar mundial entre los exportadores netos de capital, con una participación del 5,6%, aun cuando la tendencia decreciente en la cotización de los productos energéticos le ha de restar fuerza a esa ventaja tan poderosa.

Pero, más allá de la demanda especial de bienes primarios, no se debe olvidar que en el pasado ambas partes tuvieron prácticas transformadoras estimulantes; así, la indus-

trialización soviética fue veloz y extensa en las primeras décadas del gobierno bolchevique, mientras América Latina en los años sesenta ensayó el modelo cepalino de sustitución de importaciones que dejó una considerable base manufacturera a lo largo y ancho de la región. Al final de la Guerra Fría, tales prácticas se tornaron obsoletas, ambos aparatos productivos mostraron un evidente desfase respecto a las nuevas instalaciones de maquila de los países asiáticos del sur y el este, dotadas con tecnologías avanzadas y conectadas a circuitos comerciales globales¹¹. Desde entonces, las fuerzas del mercado mundializado arrastran a los países ricos en recursos naturales y poco competitivos en la transformación de los mismos hacia la posición de proveedores netos de bienes básicos.

Este fenómeno se explica porque los aspectos fundamentales del sistema mundial están determinados, de una parte, por los factores económicos estructurados en torno a la acumulación y, de otra, por la competencia política y estratégica. En efecto, en este reordenamiento, el centro tradicional refuerza sus prerrogativas a partir del uso intensivo del capital financiero propulsado por los mecanismos de la expansión autónoma. El capital especulativo irriga el sistema global, pero con el criterio selectivo determinado por el lucro, de modo que en su fase más reciente ha revertido sobre el mismo centro, dando lugar a las crisis periódicas como la del 2008, que puso en jaque el Estado de bienestar europeo, usufructuado por varias

¹¹ Modernización del aparato productivo que no debe ocultar las deplorables condiciones laborales en Bangladesh, donde 2000 trabajadoras de la confección perecieron con el derrumbe de un edificio sin especificaciones técnicas. Otros países de la región presentan formas similares de trabajo precario.

generaciones después que el continente terminó de reconstruirse sobre las ruinas dejadas por la Segunda Guerra Mundial. Es claro que con el ingreso al nuevo milenio, la transformación de los bienes aceleró su traslado a los países de costos relativos menores, mientras ciertas zonas ricas en materiales básicos y producción agroindustrial siguen empujadas a especializarse en el abastecimiento de *commodities*.

Se entiende, entonces, que el diseño conjunto de programas de cooperación a largo plazo puede evitarles a Rusia y América el trauma de la *maldición de los recursos naturales* y asegurar el valor agregado requerido para satisfacer las necesidades de su población y preservar el acatamiento a sus respectivos arreglos institucionales. De hecho, las economías extractivas mineras aceleran la enfermedad holandesa o de desindustrialización y dan lugar al estrechamiento del ingreso personal, a pesar del aumento del PIB nacional (Davis, 2008). Perú y Chile perdieron sus industrias por este motivo, y Brasil y Argentina, entre otros, enfrentan a diario esta amenaza. A pesar de este riesgo, los excedentes capturados por las zonas emergentes tienen sus aspectos favorables, en caso de ser aprovechados de manera asertiva. Así, por un lado, ofrecen independencia financiera a sus poseedores; por otro, ese capital fresco podría impulsar los proyectos para controlar las tecnologías de punta que afirmen la independencia respecto a los centros tradicionales del poder económico. De igual manera, su uso correcto redundaría en la legitimación de los gobiernos, en la medida que puedan elevar el nivel de bienestar de toda la población, objetivo que depende de programas para redistribuir el ingreso nacional.

El recurso natural y humano ruso y latinoamericano apto para ser aprovechado en forma coordinada es de estas magnitudes: sumadas ambas superficies se llega a un territorio de 38 millones de km², correspondiente a un cuarto de las tierras emergidas. Los yacimientos de minerales y metales en este vasto espacio son los mayores del planeta. La población conjunta se aproxima a los 800 millones de personas, un mercado significativo si se incrementa su poder adquisitivo. En contraste con la descapitalización de fines del siglo pasado, gracias a la aguda demanda global de los minerales, energéticos y alimentos, acumulan divisas en forma sostenida. A modo de ejemplo, el excedente comercial a favor de las finanzas rusas superó los US\$400 mil millones en 2010, suma que equivalía a la tercera parte del PIB del país (RIA Novosti, 2012); ese mismo año, el superávit comercial de Brasil, si bien bajó respecto a los US\$30 mil millones de 2011, se sostuvo en US\$8 mil millones en 2012 (Heredia, 2012); el chileno se ubicó en US\$10 mil millones (Index Mundi, 2012), y el peruano en US\$5 mil millones (ITC, 2012). Es obvio que los planes para elevar la generación de conocimiento avanzado tanto en Rusia como en América Latina gracias a irrigaciones financieras propias pueden verse estimulados en forma directa, sobre todo si se logra acordar programas de desarrollo conjunto en los sectores ambientales, industriales y agrícolas.

Aprovechar el *boom* de los productos básicos y sembrar sus ganancias con el fin de conseguir cosechas en el futuro es un reto para Rusia y para los países latinoamericanos más dotados de recursos naturales. En la actividad manufacturera, América Latina presenta mayor desventaja, dado que perdura una gran

diferencia con Rusia en el sector de la defensa, la principal industria de ese país. Si bien es cierto que Brasil ha logrado conformar una producción militar destacada, los demás países no pasan del nivel de ensamblaje de armas bajo la licencia y la supervisión de los grandes productores, entre los cuales están las empresas rusas. La venta de bombarderos, tanques y armamento pesado y ligero de combate es el ramo sobresaliente entre las exportaciones industriales de la Federación. Ella conserva la segunda posición entre los países exportadores de armas, después de Estados Unidos; ambos son responsables del 55% de las ventas anuales. Con relación a Latinoamérica, el contraste consiste en que mientras las exportaciones rusas cubren el 24% de las ventas mundiales, las brasileñas no sobrepasan el 2% (SIPRI, 2012). En otros sectores manufactureros la competitividad rusa es mucho más vulnerable, de ahí que al igual que América Latina crezca su dependencia del suministro de alimentos e insumos básicos a cambio de bienes procesados.

La condición compartida de productores reprimarizados es el resultado de la adopción en ambas economías de la doctrina neoliberal a partir de los años noventa. Por esa época, cuando el aparato industrial entró en crisis, los líderes exsoviéticos se enfocaron en acelerar las reformas políticas bajo la premisa de asegurar un acuerdo general sobre un modelo económico viable; en un ambiente en el que “a diferencia de China, no hubo consenso entre los políticos y los militares para idear verdade-

ras reformas económicas” (Meyer, 1997, 473). Una vez recompuesto el sistema político ruso, su dirigencia, del mismo modo que la latinoamericana, decidió sacrificar sus renglones productivos de manufacturas tradicionales con el fin de enlazar las economías al circuito internacional, de acuerdo con el dictamen del llamado Consenso de Washington, que difundió el abordaje de la globalización en términos de teoría económica neoclásica, bajo la hipótesis de inducir la especialización y el desarrollo de las ventajas competitivas, por medio de la apertura económica, que favoreció la deslocalización productiva y el desplazamiento veloz del capital especulativo.

Contra esos estragos, en los últimos años, las movilizaciones sociales lograron sustituir los partidos políticos y los gobiernos que, supeditados a las doctrinas del mercado irrestricto, terminaron por profundizar las brechas en los ingresos y las rupturas entre las clases, junto con el desprestigio del sistema político. El aire renovador se impuso en Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador en forma más clara. En todos esos casos, un nuevo acuerdo político sustentado en un papel estatal más activo en la economía y los condicionamientos a la inversión dieron lugar a la solvencia fiscal necesaria para que los gobiernos pudieran atender las demandas básicas de la población, es decir, aquellas referidas a la cobertura universal de la salud, la educación, la nutrición y, en algunos casos, de seguridad social para las personas mayores y para las desempleadas¹².

¹² Que esta vía hacia el bienestar colectivo sea sostenible es asunto discutido y ahonda la separación entre los países latinoamericanos.

Establecer alianzas en pro de ese desarrollo social se convierte, así, en el mayor reto de la cooperación de América Latina con Rusia en los próximos años.

Dos son las mayores dificultades para coordinar programas de cooperación económica ruso-latinoamericana dirigidos a ampliar la base industrial mutua a través del mejoramiento del componente tecnológico. Por una parte, la excesiva apuesta rusa a financiar su desarrollo por medio de la factura energética; por otra, la baja capacidad latinoamericana de coordinar su política exterior. Así, a pesar de los esfuerzos por diversificar su oferta exportable, en la torta exportadora rusa del 2030 los productos energéticos toman una quinta parte (20%) (Ministry of Energy of the Russian Federation, 2010). Un desarrollo económico constante y redistributivo, basado en el mejoramiento de las fuerzas productivas, guarda una relación directa con el bienestar social y la estabilidad política. Por el contrario, los gobiernos inhabilitados para responder a las demandas de sus sociedades se deslegitiman con rapidez. La ola de gobiernos surgidos de las reivindicaciones por la creación de riqueza en condiciones más ecuánimes corrobora el descrédito en que cayeron varios regímenes latinoamericanos durante la “década perdida”. Esta experiencia traumática de descontento popular, también presente en Rusia, anima los planes actuales de crecimiento económico sostenido aquí y allá. En lo que concierne a las autoridades rusas, ellas aspiran a elevar el peso del país en la economía mundial en poco tiempo. El plan de desarrollo económico-social, aprobado por el gobierno en 2008, se propone recuperar el liderazgo mundial del país a partir de su mejor

posicionamiento económico, como una de las cinco principales economías del mundo hacia el 2020 (Ministry of Economic Development of the Russian Federation, 2008). Según el *Concept of Long-term Social and Economic Development until 2020 (Strategy 2020)*, con base en la actividad económica más dinámica, el PIB per cápita habrá de elevarse desde el equivalente a un 42% de los países de la OECD en 2007 a un 70%. Sin embargo, para algunos autores (Kuchins, 2008), la dependencia de la exportación de energéticos estorba el despliegue de las manufacturas rusas más allá de la zona cautiva de la CEI, vedando la creación de valor en ese sector.

El asunto no es menos dramático para América Latina que, como resultado de las reformas institucionales y en estrecha colaboración con Estados Unidos, espera cumplir alguna parte de las metas de reducción de la pobreza y armonización social dentro de un marco democrático (National Intelligence Council, 2004). Un impulso más recio del desarrollo económico y social podría venir de combinar las proyecciones externas, de modo que la región pueda preservar los vínculos con las zonas tradicionales como Europa y Estados Unidos con intercambio con los mercados más dinámicos de Asia y Eurasia en pro del uso intensivo del capital humano, a cambio de la explotación intensiva del recurso natural. Este tipo de solución se aleja tanto cuanto tarden los países latinoamericanos en acordar posiciones conjuntas respecto al desarrollo económico mundial.

En pocas palabras, vemos que los patrones de cooperación ruso-latinoamericanos cambiaron de manera drástica entre el siglo

xx y el siglo xxi. En tiempos de la Unión Soviética predominaron los intereses ideológicos y estratégicos rusos; hoy en día, la interacción se orienta por una vía de alto pragmatismo, como parte del interés compartido de sacar las mejores ventajas en un sistema global denso, competitivo al extremo y en el que el riesgo de profundizar la especialización en la industria primaria y extractiva está latente¹³. No obstante, más allá de los acuerdos bilaterales, una más recia resolución multilateral, aunque lejana, será siempre deseable.

RUSIA Y AMÉRICA LATINA EN LA CONSOLIDACIÓN DEL MULTILATERALISMO

Con frecuencia, la colaboración externa de la Federación Rusa es asociada a la necesidad de preservar su posición de gran potencia global (Sheykina, 2010)¹⁴. En lo que respecta a la relación con América Latina, este apoyo hasta ahora no ha sido acordado en forma abierta pero, en el futuro, si dicha asociación implica una contribución rusa mayor al desarrollo humano mundial y al cumplimiento de los objetivos internacionales aprobados en los foros especializados, no solo es pertinente sino urgente. Toda la estructura institucional multilateral recibiría un impulso, y las causas globales de convivencia pacífica, respeto de los derechos humanos y desarrollo económico con equidad estarían promovidas de una

manera mucho más consistente. Sin embargo, este amplio concurso interregional encuentra límites en lo atinente a la dimensión estratégica debido a que Rusia y América Latina se inscriben en esferas de defensa y seguridad contrastantes.

El espacio para la cooperación entre ambas partes está condicionado por la reestructuración geopolítica global, ocasionada por el surgimiento chino e indio, en especial. Es decir, que las relaciones estratégicas potenciales entre Rusia y América Latina, que enriquecerían la agenda mutua futura, son incomprendibles sin las referencias al papel hegemónico estadounidense y los contrapesos a cargo de las potencias asiáticas. Sobre este particular, la posición de Beijing, bajo la presunción de su entendimiento progresivo con Rusia para salvaguardar los intereses mutuos, cumple una función rectora. La alianza estratégica asiática está fomentada por y tiende a repercutir en la estructura del poder mundial hacia donde se proyecta con la vocación de contener el despliegue geopolítico de Estados Unidos y la OTAN, alianza que desde 2001 se afincó en una zona de tradicional dominio ruso y, en tiempos más recientes, de despliegue chino. El doble atractivo de la riqueza energética y la urgencia de controlar los grupos radicales armados y la economía ilegal de las drogas es compartido por Rusia y China no menos que por Estados Unidos y Europa; incluso India muestra fran-

¹³ De acuerdo con Rama y Wilkinson, Latinoamérica es una región que “está limitando su competitividad internacional a la producción primaria” (Cfr. Rama, 2012, 70).

¹⁴ Para Dan Erikson (2008): “el interés estratégico de Rusia está motivado por el interés ruso de reposicionarse como poder mundial, lo que implica mayor presencia en América Latina, en un momento en que la región busca diversificar sus relaciones para mermar la dependencia de Estados Unidos”.

cos intereses en la región centroasiática¹⁵. Así, esta área extendida desde Afganistán hasta Kazajistán y el Cáucaso, pasando por Tayikistán, Kirguistán y Turkmenistán, desplegada en un extenso territorio de 5 millones de km² que alberga la segunda reserva mundial de hidrocarburos, se convierte en uno de los puntos de choque entre los bloques geopolíticos actuales.

Hay quienes difieren de este diagnóstico porque no ven probable el acuerdo sino-ruso, dada la disparidad en sus intereses. Lo plantean así Richard Weitz¹⁶ y el mismo John Mearsheimer, titular del neorrealismo ofensivo, entre otros. Para el autor de *The Tragedy of Great Powers*, en las modificaciones del sistema global contemporáneo desde el realismo ofensivo es inevitable que China se aparte de su ascenso pacífico, movida por sus motivaciones económicas y estratégicas, dando lugar a probables enfrentamientos armados con Estados Unidos. Como resultado de ello, la alianza de los países limítrofes –Corea, Japón, Taiwán, India, Singapur– con la estrategia estadounidense se profundizaría (Mearsheimer, 2001). El gobierno chino, en este escenario, estaría abocado a un progresivo y destructivo aislamiento, puesto que el temporal entendimiento con Rusia también entraría en crisis (Mearsheimer, 2006). Aunque se trata de un teórico que ha hecho aportes significativos a la comprensión del juego de influencias en la configuración de la política de seguridad estadounidense, en sus

previsiones asiáticas saca a relucir más bien su deseo del *statu quo* a favor de su país y sus prejuicios respecto a China, al que juzga incapaz de ejercer una conducción sabia de los asuntos mundiales; así su evaluación del cambio geopolítico pierde objetividad. Sus dos juicios básicos envuelven las obcecaciones relativas a la idea de un sistema mundial incomprensible sin el dominio estadounidense, hipótesis a la que muchos analistas quisieran aferrarse como un dogma indisputable, siendo ellos a la vez arúspices de la imposición arrogante y violenta del poder chino.

Estas conjeturas tienen una venta fácil, porque es razonable que alguien escoja entre dos violencias la menos cruel y que busque contribuir al sostenimiento de ese poder más benigno, a pesar de sus medidas unilaterales. Pero, lo cierto es que ni la supremacía estadounidense está asegurada en las próximas décadas, como lo augura con tanto fervor Mearsheimer, ni el control violento chino de su periferia se da sin restricciones, ya que su propia proyección global responde a sofisticados mecanismos consensuales, en los que hasta ahora se ha impuesto una dosis evidente de pragmatismo y diplomacia por parte de Beijing. Es muy probable, por tanto, que una China que fue acorralada por la disputa imperialista en el siglo XIX acceda a conformar un orden internacional más consensuado en las esferas multilaterales. En este orden de ideas,

¹⁵ De ahí su participación como observador en la OCS.

¹⁶ Afirma este autor que si bien en el plano retórico se tratan como buenos amigos y hablan de cooperación bilateral, en la práctica no confían el uno del otro, mantienen diferencias territoriales y suspicacias mutuas frente a sus sistemas de defensa de misiles, por lo cual es impensable la formación de un bloque militar ruso-chino (Weitz, 2008).

la colaboración previsible ruso-china, evidenciable en el sostenimiento de la OCS y en la afinidad en el Consejo de Seguridad, puede respaldar los compromisos rusos con Latinoamérica, en cuanto ambas potencias buscan consolidar las soluciones multilaterales de los problemas globales en contra de las intervenciones unilaterales¹⁷.

Desde los primeros años del siglo XXI, después de haberse esforzado por reestructurar sus respectivas plataformas productivas, Rusia y América Latina tratan de proyectar sus objetivos de desarrollo a largo plazo, de acuerdo con las modificaciones en el escenario regional y mundial. Moscú ha ensayado fórmulas variadas dictadas por el interés de asegurar su papel preeminente en el espacio euro-asiático a través de la CEI, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)¹⁸ y la Comunidad Económica Euroasiática (EURAsEC)¹⁹, de las cuales es el pilar evidente. América Latina es una zona todavía alejada en ese marco de preferencias. El grupo latinoamericano, por su parte, ha añadido a sus tradicionales socios de diálogo –Norteamérica y Europa– a Asia Oriental, el mundo árabe y al continente africano. Forman parte de estos mecanismos el Foro de Cooperación de América Latina y

Asia del Este (FOCALAE)²⁰, y el ya mencionado encuentro ASA²¹. En razón de estas prioridades dispares, no existe aún una vía regular de encuentro y negociación birregional ruso latinoamericano, que en vista a materializar el potencial mutuo es hora de establecer.

Ciertas medidas podrían preparar el ambiente para los diálogos formales y los mecanismos institucionalizados a través de los cuales se ha de canalizar la cooperación birregional ruso-latinoamericana. En primer lugar, hay un campo de posibilidades inéditas en el intercambio económico. El tráfico de bienes y servicios entre ambos lados del grupo Rusia-CEI y el latinoamericano, aunque modesto, contiene un atractivo extenso. Por ejemplo, el comercio ruso-brasileño creció diez veces en la primera década del presente siglo, hasta superar los US\$12 mil millones. Azúcar, jugo de naranja, carne y otros alimentos son los principales productos latinoamericanos en el mercado ruso, a cambio de fertilizantes, automotores y armas. Los principales socios comerciales son Brasil, México, Argentina, Ecuador, Venezuela y Colombia. Por lo general, los envíos desde estos países disfrutaban de la reducción del 25% en los aranceles por el sistema generalizado de preferencias. El prospecto es amplio, dado que

¹⁷ La concertación ruso-china se extiende incluso a la identificación en el tipo de Estado, que Ferdinand encuentra de tipo “desarrollista”, un modelo ventajoso para las élites que tienen el control en cada uno de los dos países (Ferdinand, 2007).

¹⁸ Creada en 2002 por Rusia y sus aliados Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán.

¹⁹ Mecanismo de integración fundado en Astana, el año 2000, por Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán, en calidad de miembros oficiales, y Armenia, Moldavia y Ucrania como observadores.

²⁰ Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este suscrito en Santiago de Chile, en 2001, por 15 países asiáticos y 17 latinoamericanos.

²¹ Ver nota 8.

este intercambio representa menos del 3% del comercio exterior ruso (SELA, 2009, 31). Su industria de máquinas, aeronáutica, satelital y de energía nuclear tienen en América Latina prospectos favorables, mientras la industria alimentaria y la agroindustria son renglones con alta demanda en el mercado de la CEL. De igual manera, el flujo de recursos financieros e inversiones productivas hacia ambas regiones tiene perspectivas propicias, sobre la base del bono que ambas regiones recibieron en los últimos años gracias a la alta cotización de los bienes básicos.

En segundo lugar, es aconsejable que la cualificación del recurso humano pueda captar buena parte de esa renta exportadora. En el pasado, el intento de cooperación fue abonado en buena medida por la política generosa de la dirigencia soviética, gracias a la cual fueron invitados cada año hasta dos mil jóvenes latinoamericanos a cursar carreras técnicas y artísticas en las universidades de la URSS. Es muy deseable que por medio de acuerdos similares se le abran más oportunidades a la formación profesional, a las investigaciones conjuntas y al intercambio académico ruso-latinoamericano. En este sentido, Brasil establece un parámetro digno de fomentar y extender a las relaciones con Rusia. El 1º de mayo de 2013, en la celebración del día del trabajo, la presidenta renovó la invitación al legislativo para asegurar el destino de la ganancia petrolera al sector educativo, con el fin de elevar la competitividad del país y el bienestar social (MercoNews, 2013).

En tercer lugar, el acercamiento cada vez más constructivo que pueda emprender América Latina con Rusia debe estar enmarcado en

los principios y la agenda de la comunidad internacional en torno a los objetivos del milenio y no en la búsqueda de alianzas estratégicas que incentivan las pugnas por el poder mundial. Dicho de manera más precisa, el reto para el diálogo institucionalizado previsible entre Rusia y América Latina tendría que enfocarse en aquellos programas más adecuados para elevar al máximo las condiciones de vida de la población. La pobreza extrema, la mortalidad infantil, el déficit escolar, las exclusiones sociales y de género y el deterioro ambiental son los principales desafíos por resolver en los planes de ambos grupos de países en las próximas décadas (UNDP Russia, 2010), y hacia cuya solución una cooperación más intensa y eficiente puede cumplir un papel positivo.

En cuarto lugar, en una dimensión complementaria a la anterior, el componente político ha de estar impulsado por las medidas concertadas para garantizar las libertades públicas y el respeto de los derechos humanos. Suelen ser frecuentes las críticas de los analistas a la pérdida de rigor en la protección de los derechos ciudadanos en Rusia y en algunos países latinoamericanos. En 2012 fue muy difundida la condena al grupo musical Pussy Riot por la protesta en una iglesia ortodoxa en Moscú. Las medidas de control de la expresión política fueron reforzadas a raíz de este hecho, puesto que “nuevas leyes introducidas desde la protesta de Pussy Riot les han dado a las autoridades avasallantes poderes para someter a ONG y activistas políticos y de derechos humanos, en contravía de las obligaciones internacionales de Rusia” (Amnesty International, 2013). El problema no es menos grave en América Latina, donde

muchos casos de derechos humanos hicieron poco progreso, fueron obstruidos por la ausencia de un acceso significativo a la justicia, la falta de independencia judicial y la capacidad de algunos sectores para tomar medidas extremas que impiden la rendición de cuentas y aseguran intereses políticos, criminales y económicos. La dificultad para proteger los derechos fue exacerbada con frecuencia por las amenazas y las muertes de los defensores de los mismos, los testigos, los abogados, investigadores y jueces en países como Brasil, Colombia, Cuba, Guatemala, Haití y Venezuela. Periodistas que trataron de exponer los abusos del poder, las violaciones de los derechos humanos y la corrupción también fueron puestos como objetivos con frecuencia en América Latina y el Caribe (Langley, 2013).

En quinto lugar, las opciones de internacionalización de Rusia se dan en el doble juego de las demandas internas y los espacios disponibles afuera. La corriente social y política centralista se impuso con Putin a los intentos de adopción del modelo de acumulación liberal de rotación partidista. Es decir, no prosperó la europeización y la inscripción en el bloque político y estratégico euro-norteamericano anhelado por Gorbachov y Yeltsin; a cambio, Rusia afianza de manera creciente los lazos de cooperación con China, lo cual satisface tanto las solicitudes internas como la necesidad de proyección externa. La prosperidad sino-rusa se eleva en contraste manifiesto con el declive del Estado benefactor europeo. Mientras las finanzas de la Eurozona tambalean, las arcas rusas y chinas están repletas, y lo estarán aún por unas cuantas décadas, pues tampoco cabe esperar una bonanza indefinida y un sostenimiento lejano de su propio Estado pater-

nalista. Esta sensación de holgura alienta el nacionalismo ruso, y respalda el desdén con que los dirigentes ven a los reacios europeos que no los adoptaron en su “casa común” tras el descalabro soviético, y quienes además se solazan con el prurito de ser la gran potencia que convierte la parte europea en un simple apéndice de su extenso dominio territorial del Atlántico al Pacífico. Este encuentro casual, exitoso y de compromisos prolongados entre chinos y rusos allana el camino de sus políticas económicas, sociales y culturales bilaterales y afirma las medidas conjuntas para el control de la periferia compartida en Asia Central. Rusia, mucho más que América Latina, ha quedado atrapada por la *demandas especial* china ávida de los energéticos, bienes básicos y armas.

A su vez, conviene tener en cuenta que América Latina difiere en sus capacidades de inscripción en el sistema global. Sus posibilidades de acceso rentable al intercambio mundializado están asociadas principalmente a la dotación de recursos naturales, al igual que Rusia. En este caso, algunos países son privilegiados: Brasil, Chile, Perú, Venezuela, Colombia y México. No es una casualidad que todos vean revaluadas sus monedas por el efecto de las inversiones acrecentadas en las áreas de la agroindustria, pero de manera especial en la explotación de sus yacimientos de minerales e hidrocarburos. El efecto político, al igual que Rusia, es la legitimación de la élite política beneficiaria de la economía rentista. Sin embargo, contrario a Rusia, este modelo es insostenible en nuestra región, que tiene la creciente demanda laboral por parte de un ejército de trabajadores jóvenes que no hallan una ocupación rentable.

CONCLUSIONES

Un muro ideológico y estratégico privó a América Latina de una relación más profunda y sostenida con Rusia en tiempos de la Unión Soviética. Su presencia en Cuba sirvió de pretexto para que el alineamiento de los gobiernos latinoamericanos con las directrices de Washington redujera el trato con el bloque socialista a intercambios escuetos e intermitentes. Sucesivas asfixias financieras en Latinoamérica como en la Federación Rusa obstruyeron el acceso a sus respectivos mercados durante la década posterior a la disolución de la URSS; sin embargo, a medida que el brazo financiero mutuo se robustece con la bonanza de los precios para los materiales básicos, las posibilidades de apalancamiento para los programas conjuntos de desarrollo económico y social son atractivos. Intensificar el intercambio de bienes industriales y servicios especializados es, por lo tanto, una tarea prioritaria en la agenda birregional.

Rusia y los países de la CEI están en mora de interactuar de manera profunda con los países latinoamericanos. Pero poco se avanzará hacia tal propósito si no se cuenta con los escenarios adecuados para el encuentro y la concertación. Ello implica acercamientos sistemáticos y progresivos que culminen, lo más pronto posible, en la instalación de un mecanismo de consulta por parte de los ministros de relaciones exteriores, que a su vez prepare la cumbre CEI-América Latina, en la cual se presente y se revise en forma permanente la cooperación birregional.

Las áreas de esa cooperación orientada al mutuo beneficio económico y social son variadas. Cubren ellas los instrumentos facilitado-

res del comercio, las inversiones, la asistencia técnica y la formación profesional; además de los intercambios culturales, artísticos y deportivos, la hermandad entre ciudades y regiones, las investigaciones avanzadas y la asistencia académica. Asimismo, los acuerdos militares y policiales dirigidos a garantizar la seguridad ciudadana y a combatir las redes de los negocios ilícitos también deben recibir un fomento concertado. Más allá de tales dimensiones, una cooperación adicional de tipo estratégico que se propusiera conmovir la estructura del poder global es menos probable y aconsejable, dadas las prioridades geopolíticas rusas en el entorno asiático y las latinoamericanas en el marco de las relaciones hemisféricas.

Sin duda, una mejor cooperación entre Rusia y América Latina tendría un impacto considerable en el orden internacional, habida cuenta que se trata de dos agentes económicos que, ante todo, son dueños de vastos recursos naturales de alta demanda en la fase actual del mercado mundializado. Hoy en día, el tipo de intercambio económico global, al tiempo que estimula el aprovechamiento de dichos recursos y alberga cierta cooperación en pro de mejores precios para los bienes de exportación, les incita con mucha intensidad a la competencia por captar los consumidores más pudientes, ahondando el riesgo de especializarlos en el simple abasto de *commodities* sin el beneficio de su transformación industrial. Esto quiere decir que el sistema económico global les ofrece obvias oportunidades de captación de divisas, pero al mismo tiempo le genera límites a la cooperación posible entre ambos actores internacionales.

En este contexto hay que ver, además, que la dimensión económica es una de las variables del sistema global interconectado, el cual se estructura también como un ordenamiento político y estratégico, aspectos estos con implicación mutua, puesto que el patrón económico no es independiente de las interacciones y tensiones políticas y militares. Allí también se encuentran espacios anticipables de cooperación ruso-latinoamericana, aunque con previsible obstáculos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aglietta, M., 2012. "El vórtice europeo", en *New Left Review*, n.º 75, pp. 15-34.
- Amnesty International, 28 de febrero de 2013. Russia escalating attacks on free expression a year on from Pussy Riot protest, en <http://www.amnesty.org/en/for-media/press-releases/russia-escalating-attacks-free-expression-year-pussy-riot-protest-2013-02-2> (Consultada el 1 de marzo de 2013).
- ADB, 2012. *Shaping the Future of the Asia-Latin America and the Caribbean Relationship*, Washington, Asian Development Bank.
- Blank, S. J., 30 de abril de 2010. Challenges to Security in the Hemisphere. Russia and Latin America: Motives and Consequences, en https://umshare.miami.edu/web/wda/hemisphericpolicy/Blank_miamirusia_04-13-10.pdf (Consultada el 17 de marzo de 2013).
- British Petroleum, junio de 2012. BP Statistical Review, en http://www.bp.com/assets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2012.pdf (Consultada el 7 de febrero de 2013).
- Daly, J., 24 de agosto de 2011. Russia and Latin America. Déjà vu all over again, en <http://oilprice.com/Geopolitics/International/Russia-And-Latin-America-Deja-Vu-All-Over-Again.html> (Consultada el 8 de febrero de 2013).
- Davis, G. A., 2008. "Why the resource curse is a concern", en *Mining Engineering* vol. 60, n.º 4, pp. 29-32.
- Davidov, V. M., 2010. "Rusia en América Latina (y viceversa)", en *Nueva Sociedad*, n.º 226, pp. 4-12.
- Erikson, D., 10 de octubre de 2008. Russia Exploits Exploits an Opening in Latin America, en <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1617> (Consultada el 7 de mayo de 2013).
- Ferdinand, P., 2007. "Russia and China: converging responses", en *International Affairs*, vol. 83, n.º 4, pp. 655-680.
- Fukuyama, F., 1989. "The End of History?", en *The National Interest*, n.º 16, pp. 3-18.
- Future Directions International, 19 de mayo de 2011. The Future Prospects for Global Arable Land, en <http://www.futuredirections.org.au/publications/food-and-water-crises/53-the-future-prospects-for-global-arable-land.html> (Consultada el 8 de febrero de 2013).
- García, P., 2001. *El regreso del dragón. Geopolítica de Asia y el Pacífico*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Heredia, T., 17 de julio de 2012. Brazil's foreign trade in 2012 could be the worse in 11 years, en <http://brazilianbubble.com/brazils-foreign-trade-in-2012-could-be-the-worse-in-11-years/> (Consultada el 12 de marzo de 2013).
- Huntington, S. 1993. "The Clash of Civilizations?", en *Foreign Affairs*, vol. 72, n.º 3, pp. 22-49.

- Index Mundi, 19 de julio de 2012. Chile Economic Profile 2012, en http://www.indexmundi.com/chile/economy_profile.html (Consultada el 15 de marzo de 2013).
- International Monetary Fund (IMF), octubre de 2012. World Economic Outlook Database, en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/weorept.aspx?sy=2010&ey=2017&scsm=1&ssd=1&sic=1&sort=subject&ds=.&br=1&pr1.x=19&pr1.y=15&c=512%2C446%2C914%2C666%2C612%2C668%2C614%2C672%2C311%2C946%2C213%2C137%2C911%2C962%2C193%2C674%2C122%2C676%2C> (Consultada el 8 de febrero de 2013).
- ITC International Trade Center, 2012. Peru: Company Perspectives, en <http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/Peru%20-%20Company%20perspectives%20-%20An%20ITC%20series%20on%20Non-Tariff%20Measures%20-%20version%20of%2031%20July%202012.pdf> (Consultada el 15 de abril de 2013).
- Just the Fact. A Civilian's Guides to us Defense and Security Assistance to Latin America and the Caribbean, 2012. CRS: Recent Trends in Arms Transfers, en <http://justf.org/taxonomy/term/14> (Consultada el 4 de marzo de 2013).
- Kile, S. N., 2011. "World Nuclear Forces", en *Sipri*, Oxford, Oxford University Press, pp. 363-386.
- Kuchins, A. C., 2008. *Russia's 2020 Strategic Economic Goals and the Role of International Integration*, Washington, Center for Strategic & International Studies.
- Langley, S., enero de 2013. Human Rights by Region. Americas, en <http://www.amnesty.org/en/annual-report/2012/americas> (Consultada el 9 de marzo de 2013).
- LindsayPoland, J., 5 de junio de 2011. Pentagon Using Drug Wars as Excuse to Build Bases in Latin America, en http://truth-out.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=1463:pentagon-using-drug-wars-as-excuse-to-build-bases-in-latin-america (Consultada el 12 de marzo de 2013).
- Maddison, A., 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris, OECD.
- Mearsheimer, J., 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*, London, W. W. Norton & Company.
- Mearsheimer, J., 2006. China's Unpeaceful Rise, en *Current History*, n.º 105, pp. 160-162.
- MercoNews. South Atlantic News Agency, 3 de mayo de 2013. Rousseff insists oil royalties should be invested in education; divided Congress disagrees, en <http://en.mercopress.com/2013/05/03/rousseff-insists-oil-royalties-should-be-invested-in-education-divided-congress-disagrees> (Consultada el 9 de mayo de 2013).
- Meyer, J., 1997. *Rusia y sus imperios, 1894-1991*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Ministry of Economic Development of the Russian Federation, 13 de octubre de 2008. Foreign-economic Activity, en <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/en/home/activity/sections/foreigneconomicactivity/index> (Consultada el 15 de marzo de 2013).
- Ministry of Energy of the Russian Federation, enero de 2010. Energy Strategy of Russia for the Period up to 2030, en [http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_\(Eng\).pdf](http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_(Eng).pdf) (Consultada el 3 de mayo de 2013).
- National Intelligence Council, junio de 2004. *Latin America 2020: Discussing Long-Term Scenarios*, en http://www.offnews.info/downloads/2020la_summary_engl.pdf (Consultada el 9 de marzo de 2013).

- Nikandrov, N., 21 de junio de 2010. Russia - Latin America: the Union of Solidarity and Pragmatism, en http://en.rian.ru/international_affairs/20100621/159513144.html (Consultada el 8 de febrero de 2013).
- Rama, R., 2012. "Asian Agribusiness Investment in Latin America, with Case Studies from Brazil", en G. E. King, *The Changing Nature of Asian-Latin American Economic Relations* (pp. 33-74.), Santiago de Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Reuters, 2 de mayo de 2013. Brazil's Rousseff insists oil royalties should fund education, en <http://www.reuters.com/article/2013/05/02/us-brazil-oil-royalties-idUSBRE94101020130502> (Consultada el 4 de mayo de 2013).
- RIA Novosti, 21 de enero de 2013. Russia sold a record \$15.16 billion worth of weaponry in 2012, en <http://en.rian.ru/russia/20130121/178925765/Russia-Sells-Record-15-Bln-of-Arms-in-2012.html> (Consultada el 15 de marzo de 2013).
- RIA Novosti, 9 de agosto de 2012, en <http://en.rian.ru/business/20120809/175089378.html> (Consultada el 15 de marzo de 2013).
- Russian Military Forum, 28 de abril de 2012. Russian arms sales to Latin America, en [ww.russiadefence.net/t1919-russian-arms-sales-to-latin-america](http://www.russiadefence.net/t1919-russian-arms-sales-to-latin-america) (Consultada el 9 de febrero de 2013).
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (se-LA), 2009. Las relaciones económicas entre la Federación de Rusia y América Latina y el Caribe: situación actual y perspectivas, en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03914a01.pdf> (Consultada el 10 de febrero de 2013).
- Sheykina, V., 2010. "Historia de las relaciones Rusia-América Latina: evolución y prospectiva", en *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 4, n.º 1, pp. 181-228.
- SIPRI, 19 de marzo de 2012. The Top 20 Arms Exporters, 2007-2011, en http://www.sipri.org/googlemaps/2012_of_at_top_20_exp_map.html (Consultada el 9 de marzo de 2013).
- The Voice of Russia, 23 de agosto de 2011. Sergei Lavrov tours Latin America, en <http://english.ruvr.ru/2011/08/23/55007366.html> (Consultada el 9 de febrero de 2013).
- UNCTAD, 2008. World Economic Situation and Prospects 2008, en <http://www.un.org/esa/analysis/wesp/wesp2008files/wesp2008.pdf> (Consultada el 3 de mayo de 2013).
- UNDP Russia, diciembre de 2010. National Human Development Report in the Russian Federation 2010, en http://www.undp.ru/nhdr2010/National_Human_Development_Report_in_the_RF_2010_ENG.pdf (Consultada el 9 de mayo de 2013).
- Weitz, R., agosto de 2008. China-Russia Security Relations: Strategic Parallelism without Partnership or Passion?, en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub868.pdf> (Consultada el 4 de marzo de 2013).
- WTO, enero de 2013. International Trade Statistics 2012, en http://www.wto.org/english/res_e/statistics/its2012_e/its2012_e.pdf (Consultada el 12 de marzo de 2013).

Cadenas internacionales de valor: alternativa para la integración profunda de América Latina con India¹

Soraya Caro Vargas

Candidata a Doctorado

BARRERAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CON ASIA: EL CASO DE INDIA

Democracia y multipolaridad son las arenas de la emulación en el escenario global. El fenómeno *shifting wealth* es una realidad que se desplaza desde el Norte hacia el Este y hacia el Sur liderado por países emergentes como China, India y Brasil, naciones que desde el 2009 se han convertido en los principales conductores del crecimiento en el mundo. En ese contexto, Latinoamérica vive un momento decisivo y, por tanto, de responsabilidad histórica en su proceso de integración con Asia.

Los países Latinoamericanos y del Caribe (LAC) no pueden repetir con los nuevos poderes emergentes los conocidos ciclos históricos de dependencia vividos con Europa y Estados Unidos, a través de los cuales la riqueza de nuestro continente fue utilizada para facilitar procesos de acumulación de capital, de

desarrollo industrial y de bienestar en otras sociedades, mientras las nuestras rumiaban su postergación y menor desarrollo. Los tiempos han cambiado. Los nuevos países poderosos en desarrollo no tienen conductas de corte clásico neocolonial; sin embargo, es claro que el desarrollo de sus fuerzas productivas los llevará a competir en el terreno que el devenir histórico establezca, más allá de todo ejercicio declarativo, con una visión clara del lugar que desean ocupar en los escenarios regionales a los que pertenecen así como del interés estratégico que puedan tener en otras latitudes. Los países latinoamericanos y del Caribe también evolucionan: las economías mayores han logrado consolidar estructuras productivas significativas; las oportunidades para nuestra gente se han incrementado en correspondencia con reducciones en los niveles de pobreza, mayor inclusión social, alfabetismo, relativa estabilidad política y económica; los mercados

¹ Artículo basado en el primer reporte de investigación presentado al Consejo de Investigaciones Doctorales en Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Indira Gandhi Nacional Open University (IGNOU).

latinoamericanos se han internacionalizado en mayor grado, si se comparan con los sistemas de *protección* o mejor, de *apertura selectiva* implementados celosamente por India y otros países de la región asiática. No obstante, Latinoamérica hoy contribuye con recursos naturales, *comodities*, materias primas e insumos a los procesos de acumulación de los países asiáticos emergentes, enfrentando en contraprestación niveles muy bajos de adición de valor e integración efectiva.

Las relaciones entre India y los países de América Latina y el Caribe, pueden tomar un nuevo curso generando ventajas recíprocas en favor del desarrollo social y económico de nuestros pueblos. Lo anterior, si y solo sí, con toda voluntad política, los Estados y los sectores privados se atreven a impulsar la estructu-

ración de cadenas internacionales de valor² soportadas en compañías Indias que actúen como pivotes en nuestro territorio, que fortalezcan sistemáticamente con las empresas locales sus vínculos y asociaciones en áreas estratégicas, incrementando los niveles de inversión, facilitando el desarrollo de nuestras bases productivas y de nuestro capital humano³.

Analizar las posibilidades de articulación productiva en el contexto India-Latinoamérica e identificar nuevas áreas de integración con 17 países de la región sobre una propuesta de enfoque holístico entre estas dos regiones, surgió como la idea central de este trabajo de investigación, que hace parte de una candidatura a Doctorado en la Universidad Indira Gandhi Open University (IGNOU)⁴ y se beneficia de la dirección de dos reconocidos expertos indios

² Ante las dificultades de Colombia y demás países de la región latinoamericana y del Caribe para alcanzar equilibrios en las balanzas comerciales con India y para lograr mayor conocimiento sobre América Latina por parte de las instituciones y los líderes indios, los cuales se mueven en el marco de una política exterior que como bien lo expresaba el ministro Pramab Mukherjee en 2008 “Intends to nurture a web of cooperative energy security networks in Asia and with new suppliers in West Africa, Central Asia and Latin America” dando lugar a la comúnmente llamada en Nueva Delhi *oil diplomacy*, el embajador Juan Alfredo Pinto Saavedra, economista y en su momento líder empresarial y catedrático, decidió tomar algunas de las variables de los modelos de articulación productiva y diseñar una estrategia que, en el escenario que ocupan compañías de talla mundial, facilitará la integración profunda de sectores y empresas colombianas y latinoamericanas con el mercado Indio: 1) Animando corrientes de inversión en sectores innovadores, estratégicos para el tejido productivo colombiano; 2) estimulando las alianzas de capital y tecnología entre empresas de los dos países para articularse con cadenas internacionales de valor; 3) propiciando un lenguaje directo en materia de política económica y comercial a los acordes de lo que denomina “diplomacia gerencial”; 4) desatando una vibrante actividad cultural, de amplio espectro, por la visibilidad de los países latinoamericanos en los escenarios de *soft diplomacy*.

³ Aparte del discurso pronunciado por el embajador de Colombia en India, doctor Juan Alfredo Pinto Saavedra, como coordinador del Grupo de Embajadores de Países Latinoamericanos y del Caribe (GRULAC) ante el ministro de Estado de Industria y Comercio del Gobierno de la India en abril de 2011.

⁴ Indira Gandhi National Open University (IGNOU) es el centro de educación superior y a distancia más grande de India y del mundo. Cuenta con más de un millón seiscientos mil estudiantes nacionales e internacionales que cursan sus programas de educación en las más diversas áreas. Es reconocida su infraestructura de última generación en el uso de tecnologías de información que ha permitido su rápida internacionalización, así como sus programas dirigidos a la inclusión social de minorías y grupos menos favorecidos en India. IGNOU es un pivote importante en la ya exitosa política de ampliación de la cobertura educativa en el subcontinente Indio y en países africanos.

en las áreas de estudios latinoamericanos y estudios gandhianos: el doctor R. Narayanan, a quien sus colegas señalan como el inspirador de las ideas latinoamericanas en India y el gestor y fundador de The Center for Canadian, us and Latin American Studies, en Jawaharlal Nerhu University en 1971, y el doctor D. Gopal, distinguido economista y director del reconocido programa de maestría Gandhian Studies and Peace Building.

El plan de trabajo establecido para la primera fase de la investigación doctoral sufrió un serio revés. El que pretendía ser un proceso de evaluación del estado del arte de las relaciones India-América Latina y el Caribe (LAC) se enfrentó a una abrumadora y desconcertante inexistencia de fuentes primarias o secundarias *actualizadas* sobre la dinámica de las relaciones entre los países, pero sobre todo a evidencias que ponen en entredicho el manejo general de conceptos e información básica referente el presente latinoamericano, como el desarrollo económico de los países y la evolución de los diferentes grupos regionales que ellos conforman, los cambios políticos y el avance institucional de las naciones, los progresos en los aspectos sociales y de inclusión o la conciencia que tienen los pueblos de su historia y de su identidad, situación solo comparable

con la ignorancia prevaleciente entre líderes latinoamericanos frente al pasado, a la historia moderna y a la realidad india, caracterizadas estas últimas por una dinámica tensión entre tradición y modernidad.

La visita a varios de los centros educativos en los que existen programas latinoamericanos o de lenguas que incluyen el español, y las entrevistas extensas realizadas a los más reconocidos profesores en las respectivas áreas, arrojó como resultado una preocupación generalizada sobre la tremenda apatía del sector público y la juventud india frente a Latinoamérica, consecuencia y razón de la poca visibilidad que tiene este subcontinente si se compara con el interés que despiertan África, los países árabes, el sudeste asiático y los países del este europeo; las escasas opciones de empleo que Latinoamérica genera para los nuevos profesionales indios, pero en particular, como resultado de paradigmas que subsisten en el imaginario colectivo indio sobre nuestro continente, que lastimosamente parecen no perder vigencia en la academia⁵.

Es así como la investigación, sin perder de vista su objetivo original, hubo de profundizar en la forma como se difundió el pensamiento latinoamericano a lo largo de los años en India, la fuerza de esas ideas hoy y las barreras que generan en el proceso de integración. Por otra

⁵ Una descripción acertada sobre la visión que India tiene de Latinoamérica la brinda la reconocida profesora de lenguas y traductora Minni Sawhney. A la pregunta: ¿Cuáles son las principales barreras en la difusión de ideas y conceptos sobre las relaciones India-América Latina? Responde: "Stereotypes. People want to get interested in Latin America not because its history or literature might interest them objectively but because they feel there is something similar in Latin America and India. This is an erroneous premise with which to start research. Latin America is a singular continent, not just part of an amorphous 'Third World'. If one studies Latin America only in a comparative framework with India, there is a danger of Latin American studies becoming a part of Indian studies! Latin American history has to be studied to see the specificity of the continent".

parte, la interlocución con representantes de oficinas comerciales y misiones diplomáticas en Nueva Delhi sobre las dinámicas de las relaciones dio lugar a un campo de reflexión adicional, que por ahora solo citaremos: la política exterior de los países latinoamericanos frente al subcontinente indio, en caso de aspirar a niveles importantes de integración, debe comenzar por estudiar profunda y sistemáticamente la manera como las variables cualitativas referidas a la *identidad* y a los valores se han vinculado y continúan haciéndolo regularmente en el ejercicio de la política exterior india, que representa uno de los pocos casos de estudio donde cobra relevancia la relación entre política exterior, tradición e identidad, incidiendo en forma desconcertante –y en algunos casos fuertemente controversial–, a los ojos del observador occidental, en la definición que esta Nación hace de prioridades en materia de integración con otros Estados. Abundan las posiciones negociadoras al extremo divergentes en los ámbitos multilaterales así como la confinación de temas sensibles, como aquellos relacionados con la estructura social y de castas, los conflictos limítrofes, la seguridad y el ejercicio de la tradición religiosa, cuando no la

exclusión directa de variables, bajo la noción pretérita de soberanía nacional.

Temas que hacen parte de la agenda político-económica global conciernen en particular a India y América Latina. Es posible que algunos solo puedan ser resueltos definitivamente a través de la interacción consciente y profunda de estas dos regiones: el aprovechamiento justo y sostenible de recursos naturales no renovables, evitando el empobrecimiento de los proveedores y mejorando la calidad de la inversión; el manejo del patrimonio natural, articulando cadenas de valor en ambos continentes; el acceso futuro de países como India a las fuentes de agua, energía y alimentos, aspectos críticos que amenazan la estabilidad de las naciones asiáticas; el desarrollo inclusivo de millones de personas hacia la economía formal y la disminución drástica de los niveles de pobreza; la lucha contra el terrorismo en sus distintas expresiones⁶; la solución pacífica de conflictos y la protección efectiva de los derechos humanos; la solución de problemas migratorios y la innovación y diversificación en nuevos sectores económicos, son solo algunos de esos puntos sensibles.

⁶ India enfrentará a 2022 múltiples amenazas a su seguridad “Non Traditionally Security Threats”: conflictos territoriales, políticos, religiosos y de desplazamiento o migración como consecuencia de la inestabilidad política de la mayoría de sus vecinos, crimen y terrorismo transnacional; exacerbado crecimiento de la población joven que demandará mayores compromisos al Estado indio en términos de mejoramiento de la calidad de vida y distribución de la riqueza; fuertes expresiones separatistas, de comunalismo y castismo. Hoy existen grupos armados ilegales en al menos 13 Estados indios: maoístas, quienes ocupan el llamado “Revolucionary Corridor”, naxalitas y grupos de extrema derecha (Observer Research Foundation, 2010).

DISTORSIONES EN LA PROPEDEÚTICA HISTÓRICA: DIFUSIÓN DEL PENSAMIENTO LATINOAMERICANO EN INDIA

Thinthankar Roy⁷ (2006), reconocido economista e historiador en London School of Economics, controvertido por sus apreciaciones sobre el rol del colonialismo en el desarrollo de la industria india, acertadamente afirma: “Los historiadores llegan a la economía para aclarar y completar el relato histórico y social, mientras que los economistas recurren a la historia con la intención de hacer la teoría económica más completa y comprensible”. Amartya Sen (2006) por su parte, explica cómo en un mundo de grupos e identidades tan dispares, los cuales juegan a la globalización, lograr lo que es “justo” para las partes demanda un entendimiento completo del otro. La historia, y en particular la historia económica de una nación, es una herramienta de gran valor en los procesos de integración, siempre que considere en la construcción de las ideas más de un punto de vista sobre la dinámica de los pueblos, de manera tal que pueda ser interpretada por otros en forma más clara y justa sin las distorsiones que generan posiciones cargadas de ideologismos. Lamentablemente no es este

el caso de India y su visión sobre los pueblos de Latinoamérica y del Caribe.

La relación entre India como país independiente y LAC puede dividirse en dos claros periodos: entre finales de los años cuarenta y finales de los noventa, los países llevan una relación de baja latencia. De una ignorancia confortable acerca del otro, compartida, tolerada y excusada, adornada ocasionalmente por momentos briosos que bien podían tener por telón de fondo un encuentro de los Países no Alineados, una vista de Estado o la curiosidad de algún intelectual. De ello dan buena cuenta las balanzas comerciales durante esta etapa, también sus escuálidas agendas políticas y, con excepción de algunos países como México, Brasil y Cuba, sus agendas culturales. El segundo periodo se inicia con las reformas económicas de apertura gradual en las economías india y latinoamericana, el surgimiento de las economías emergentes, entre ellas Brasil, y la creciente demanda de la industria india por recursos naturales no renovables y otras materias primas. Un periodo de “reconocimiento selectivo” a lo largo del cual India decide una agenda de fortalecimiento de relaciones con los países que sirven a sus intereses económicos o políticos de carácter estratégico⁸.

⁷ Sus primeros estudios recibieron la influencia de la escuela Santiniketan, en Bengala. Magíster en 1982 de Visva-Bharati University, Santiniketan; PhD (1989) del Centro de Estudios para el Desarrollo (Jawaharlal Nehru University), ha concentrado su actividad investigativa en tres campos: 1) reinterpretación de la industrialización tardía india cuestionando las posiciones ortodoxas que sugieren la muerte de la tradición artesanal con la Colonia, 2) el rol del colonialismo en el desarrollo de India, 3) India y su aporte a la globalización.

⁸ El tono de las relaciones ha cambiado a lo largo de la última década. El lenguaje se orienta a la realización de negocios con Brasil en el marco de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) e IBSA (India, Brasil, Sudáfrica), el diálogo indudablemente tiene un mayor alcance. El ejercicio de investigación hecho por la Federación de Cámaras de Comercio e Industrias de India (FICCI) a instancias de su Ministerio de Comercio e Industria durante el 2010, identificó como países estratégicos para las inversiones a cuatro naciones latinoamericanas y del Caribe: Brasil, Chile, México y Colombia.

Lo cierto es que la India de hoy no entiende, desconoce y se esfuerza poco por comprender la realidad latinoamericana. Al aplicar en el caso indio la metodología utilizada por Eduardo Devés Valdez (2004, 2008) en sus análisis sobre los medios utilizados en la difusión de ideas latinoamericanas en África y Asia, así como sobre las fuentes secundarias disponibles y las respuestas obtenidas a través de cuestionarios y entrevistas efectuados a personalidades en los ámbitos académicos y diplomáticos para establecer los cauces a través de los cuales fluyó en India el pensamiento latinoamericano, se llega a las siguientes conclusiones.

Durante los años sesenta y setenta, en una India que todavía mascullaba su reciente pasado colonial, sus dolorosas divisiones territoriales y sus tremendas brechas sociales, esta joven nación que se sentía llamada a jugar un papel destacado en el escenario internacional liderando los intereses de los países periféricos y de los No Alineados, hacía eco positivo al fenómeno de la Revolución cubana, al antiimperialismo extendido en el continente americano y a las teorías de la dependencia y el intercambio desigual acuñadas en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Tales ideas lograron encajar perfectamente en el momento histórico del subcontinente asiático y sirvieron de sustrato para hacer comparables procesos históricos y construir *aparentes* puntos de convergencia entre India y América Latina, como si al parecernos pudiéramos encontrar

la forma de juntar y fortalecer un discurso. Se hablaba de países que habían sufrido un pasado colonial, se planteó una afinidad con la resistencia y el no alineamiento, una misma condición periférica, una misma condición diversa y hasta coincidencias en el fenotipo racial. En ese momento la fuerza intelectual y la capacidad para transmitir ideas de indios profundamente interesados en nuestro continente fueron las piezas fundamentales para abrir en la Academia y entre la intelectualidad india un espacio para Latinoamérica. Sin ellos las brechas en el entendimiento de nuestras realidades serían hoy aún mayores⁹.

Como en el resto de Asia y África, durante esos años los futuros profesores e investigadores indios tuvieron contacto con las ideas y el pensamiento latinoamericano: 1) en las aulas de universidades del primer mundo en las que intercambiaron ideas con sus profesores y colegas, en la mayoría de los casos no latinoamericanos pero latinoamericanistas, escenarios en los cuales se debatían los planteamientos de autores como Raul Prebisch, Celso Furtado, Theotonio Dosantos, Eduardo Galeano, Oswaldo Sunkel; 2) a través de traducciones que de sus obras se hicieran al inglés; 3) al acercarse a la obra de reconocidos escritores como André Gunder Frank, Hubert Herring, Robert Wesson, Gerald Fitzgerald, Dudley Seers, quienes en su propia lengua ilustraron su percepción sobre las teorías de la dependencia, los discursos sobre centro y periferia, los

⁹ Manabendra Bandopadhyay, profesor retirado de Jadavpur University, Calcuta, uno de los más prolíficos traductores de escritores latinoamericanos; profesor S. Dey, retirado de la Universidad JNU, profesor R. Narayanan, gestor del primer centro de estudios latinoamericanos en JNU; profesor Ganguli, un estudioso de la lengua española, traductor y conocedor profundo de la literatura latinoamericana.

modelos de sustitución de importaciones, el neocolonialismo y la teoría de los tres mundos.

En las respuestas dadas durante las entrevistas se hizo palpable cómo las nuevas generaciones de académicos y estudiantes en la India moderna buscan y utilizan las mismas fuentes dadas por sus maestros como si las décadas para los países latinoamericanos no hubiesen dado lugar a cambios económicos, transformaciones políticas y mejoras sociales. Las teorías dependentistas aún causan sensación entre los jóvenes indios y a través de ellas explican los hechos políticos, las problemáticas de violencia y desarrollo que viven los pueblos latinoamericanos. En el caso de los docentes e investigadores en ciencias humanas y lingüísticas es clara una fuerte influencia de los escritores latinoamericanos del *boom*. Es prácticamente imperceptible cualquier clase de reconocimiento a escritores posteriores a García Márquez, Vargas Llosa, Juan Rulfo, Pablo Neruda, Octavio Paz o Nicolás Guillén. Cuando se logran acercamientos entre la intelectualidad India y la nueva generación de escritores latinoamericanos, surge una descalificación *a priori* frente a las nuevas expresiones literarias, señalándolas de “parricidas” por no profesar abiertamente su afición con expresiones neopopulistas de

izquierda o de derecha, o por rehusarse a seguir el camino del realismo mágico¹⁰.

Otros medios de transmisión de ideas como los seminarios y foros internacionales, particularmente aquellos organizados por Naciones Unidas, y los realizados en el marco de los encuentros de los líderes de los Países No Alineados fueron importantes en la difusión del pensamiento latinoamericano, así como publicaciones especializadas internacionales y otras que surgieron a instancia de los nuevos departamentos de estudios latinoamericanos en Delhi, Kolkata y Goa. En esta última región, el pasado portugués y la influencia católica fueron y son un referente para la aproximación de algunos a Latinoamérica. Por el contrario, las redes de intelectuales, de universidades y de centros de pensamiento no lograron mantenerse ni convertirse en gestores importantes para la difusión y actualización de información sobre nuestro continente. La escasez de recursos desincentivó estas dinámicas. Las visitas académicas extensas de investigadores indios a los países de América Latina y del Caribe, pese a ser el modo más eficaz para entender una sociedad, no fueron y aún hoy no son una constante o una prioridad¹¹. El intercambio de estudiantes indios

¹⁰ En los encuentros de escritores y de poetas organizados por la Embajada de Colombia en Nueva Delhi durante los años 2008 y 2009, así como en encuentros que lideraron universidades españolas e indias, han surgido siempre discusiones en torno a la nueva literatura latinoamericana y su carácter “parricida”. De ello pueden dar cuenta escritores como Enrique Serrano o Mario Mendoza, y las memorias de tales eventos.

¹¹ Los investigadores indios que abordan los temas latinoamericanos podrían calificarse de quijotes o apasionados considerando las barreras inmensas que sortean para acercarse a nuestra realidad, particularmente aquellos que pertenecen a los departamentos de ciencias sociales. Algunos de los directores e investigadores de estos centros no han visitado jamás un país latinoamericano, la mayoría no hablan español o, en caso de hacerlo, reconocen que les es más fácil la lectura en inglés. Los países más visitados por los investigadores que han tenido la fortuna de viajar son Cuba, México y Argentina.

y latinoamericanos fue y es aún muy limitado como consecuencia del escaso reconocimiento académico que se produce entre regiones en desarrollo. Los estudiantes fijan sus expectativas en los centros de formación de países del primer mundo, priorizándolos a pesar de implicarles un esfuerzo económico mayor y otras limitaciones. Los proyectos de investigación conjunta fueron y son escasos.

En la India de hoy, el acceso a nuevas producciones especializadas en Latinoamérica se hace en forma puntual, principalmente a través de Internet y, dadas las barreras lingüísticas, se consulta bibliografía preferiblemente en inglés. No es fácil el acceso a la nueva literatura latinoamericana; las embajadas, a través de sus programas culturales y publicaciones, juegan un importante papel; encontrar traducciones de autores latinoamericanos —con excepción de algunas obras de Gabriel García Márquez, Mario Vargas Llosa y Octavio Paz— es una tarea complicada.

Desde luego, el refuerzo a las visiones ancladas en los años setenta y ochenta viene dado por el fracaso que en amplios frentes representó en nuestro continente la aplicación del neoliberalismo, la desregulación financiera y el denominado Consenso de Washington, lo cual además produjo los cambios políticos hacia modelos de economía de mercado con mayor responsabilidad social, mas también hacia variados matices de neopopulismos de izquierda y de derecha.

Las dificultades de los modelos estructuralista y neoliberal en Latinoamérica produjeron corridas políticas a derechas en los años ochenta y a izquierdas en el fin de siglo. El mapa de América Latina pareció teñirse de dos colores al cambio de la centuria cuando el continente debatió opciones como ALCA o ALBA. El discurso antiamericano pronunciado a varios decibelios y los nuevos experimentos políticos en países como Venezuela o Bolivia vinieron a producir un cierto reencauche de la prédica en la universidad pública india, donde profesores y líderes juveniles parecen no advertir que América Latina vive una vibración en el terreno político, la cual no es solo expresión de sus dificultades sociales sino también de su crecimiento, de sus estiramientos en lo económico, de su urbanización y modernización.

Quien mejor ha resumido la coyuntura histórica ante el ilustrado auditorio del Indian Council of World Affairs en Sapru House, en Nueva Delhi, ha sido el presidente dominicano Leonel Fernández al afirmar que en este comienzo del siglo XXI, Latinoamérica y el Caribe exploran derroteros innovadores de economía de mercado con responsabilidad social y ecológica, para construir alternativas propias a la falsa disyuntiva entre neoliberalismo y neopopulismo¹².

En conclusión, surge una gran brecha entre la visión del empresariado indio que redescubre nuestro continente como un escenario estratégico para el aprovisionamiento de recursos básicos, y la academia o la intelectua-

¹² Conferencia de Leonel Fernández sobre historia contemporánea de América Latina y del Caribe, ICWA, New Delhi, febrero 4 de 2011.

lidad indias, para quienes esta región debe por fuerza continuar siendo antihispánica dada la forma en la que le fueron impuestas una lengua y una religión indeseadas, y un continente en busca de su identidad luego de los ciclos de dominación colonial e imperialista. En los textos universitarios, Latinoamérica sigue viviendo de alguna forma al borde del pasado, con sociedades marcadas por el autoritarismo, patrimonialistas, militaristas y elitistas. El legado en materia educativa dejado por el imperio español en sus colonias fue el de un sistema basado en la memorización, deductivo y sin ningún sentido científico, empírico o de observación, totalmente influido por premisas católicas tomistas (State and Society in Latin America-IGNOU, 2008). No deja de ser paradójico que India, una sociedad donde la tradición impone la preeminencia de los deberes sobre los derechos, con un sistema educativo jerárquicamente inapelable, de fuerte raigambre memorística por el peso de la tradición oral, despliegue crítica tan severa sobre el modelo educativo latinoamericano. La crítica, sano es consignarlo, contiene una cuota de razón, pues

el modelo educativo indio moderno muestra abundantes logros en materia científica y tecnológica, desarrolla notablemente la aptitud matemática del pueblo indio y ha conformado instituciones de valía, particularmente en los niveles medio y superior, siguiendo la corriente de apreciación social de la educación, tan cara al pensamiento de Gandhi.

Para los niños indios, que siguen la metodología de enseñanza anglosajona, América se divide en dos: América del Norte y América del Sur. Centroamérica, reconocida por Naciones Unidas como una región con sus propias especificidades culturales, sociales y geográficas, es ignorada. Es así como estrechar vínculos de cualquier naturaleza soportando el peso de esa imagen sobre América Latina no es una tarea fácil, pero al tiempo no es posible engañarnos, la responsabilidad también es nuestra. ¿Cuál es nuestro nivel de bilingüismo, cuántas traducciones sobre nuestra historia se realizan y difunden en otros continentes, cuántos han sido los recursos asignados en América Latina al desarrollo científico y tecnológico, cuál ha sido el papel de nuestras universidades?¹³

¹³ El capítulo introductorio a la compilación de artículos llamada: *India and Latin América: Partners in Progress* editada por Daulatsinhji P. Jadeja (1988), es un excelente ejemplo de las inconsistencias que se hacen patentes en el relato sobre la historia de América. Al hacer referencia a nuestros pueblos aborígenes el editor afirma: "Old Indian civilizations were based on communal living and collective ownership. In its place, Iberian colonialism imposed a hierarchical social order based on the race and birth. With Indios relegated to lowest of the leader, the social order based on *castas* made upward mobility nearly impossible. *Untouchables* during colonial rule, the *mestizos* eventually emerge numerically as the majority group and the political economic complexion underwent some change". Si lo que el autor pretendía describir era la pirámide social impuesta por los españoles y portugueses sobre los pueblos indígenas, la utilización de la categoría *casta* para explicar la situación de la América de los siglos XVI y siguientes ciertamente no es el mejor símil en India. En primer lugar, la afirmación ignora estratificaciones sociales existentes en las sociedades aborígenes antes de la llegada de los conquistadores. De otra parte, ignora a otros grupos como los negros y los zambos quienes ocuparon escalones más bajos en la pirámide social de la época. Por último, el sistema de castas no es comparable con ninguna estratificación social de corte occidental. El sistema de castas fue "creado por Dios" (Rig-Veda 1000 a. C.) y no necesariamente es considerado por el indio como una expresión de discriminación. A pesar de haberse abolido

LOS PROCESOS HISTÓRICOS A LA LUZ DE OTRAS INTERPRETACIONES

¿Qué pasaría entre India y América Latina si el subcontinente asiático recupera por ejemplo los planteamientos de Enrique Dussel (1993, 2004) sobre la necesidad de evitar el “reducionismo histórico” que hicieron de la realidad latinoamericana revolucionarios liberales, conservadores e indigenistas, o si considera sus cuestionamientos sobre la Modernidad vista desde una perspectiva eurocentrista y provinciana que ignoró el papel de España y de las colonias en la superación del feudalismo y la consolidación del mercantilismo? (Dussel, 2004). ¿Sería acaso más fácil hablar de integración, si al comparar nuestros procesos coloniales aclaramos cómo ellos se dieron en momentos históricos distintos y con consecuencias diversas?

La colonización en América se inició finalizando el medioevo con el espejo de las cruzadas, en plena contrarreforma y en el marco del Renacimiento. Fue un proceso de conquista y colonización planeado al detalle en el cual España y Portugal concentraron todos sus esfuerzos para la creación de una nueva sociedad que permitiera la expansión de las tradiciones y los valores cristianos, en la que se abriera una oportunidad ilimitada para el Barroco,

expresión genuina de la contrarreforma y de la tradición latinoamericana.

Para los siglos xv y xvi, India ya era dominada por el imperio Mogol. El sanskriti, la lengua en la que se narraron los antiguos Vedas, y el prácrito, en el que el gran emperador Ashoka comunicó sus edictos, fueron reemplazadas por el parsí y el urdu. La edad de oro de la civilización hindú había terminado, mucho antes el budismo había migrado a China y a Sri Lanka, una religión monoteísta se había impuesto en el subcontinente. Vasco de Gama arribó al Cabo de Buena Esperanza y consiguió la ruta hacia la India donde en 1497 encontró una marina mercante bien establecida en manos de los indios gujarati, comerciantes musulmanes que navegaban a través de los puertos del mar rojo y el golfo pérsico, “el mercado de Hajj”, sacando especias, joyas y textiles hacia las rutas terrestres que llegaban a Europa. Le siguieron a lo largo de una centuria otras marinas europeas que se acercaron a las costas indias bajo la figura de compañías mercantiles buscando alianzas con los príncipes indios quienes tenían el control de las rutas terrestres gracias a un fuerte modelo feudal. Solo hasta 1625 el imperio británico decide dominar el subcontinente para consolidar su posición comercial frente a sus adversarios franceses y holandeses, para lo cual utiliza y no confronta la estructu-

por la Constitución en enero de 1950, para el indio el sistema de castas es una realidad que impone el destino, que no puede obviarse, ignorarse o pasar inadvertida, tampoco es superable. Es una tradición fuertemente arraigada y practicada incluso por grupos no hinduistas. El término *Intocable* por su parte, es entendido como aquel hombre que no tiene lugar en ninguna de las cuatro divisiones o *Varnas* (Brahmán, Khatriya, Vaishya, Shudra). El intocable está localizado por debajo de los sirvientes, su contacto contamina a los miembros de castas superiores. Hoy, uno de cada seis indios es un *intocable* o *Dalit*, es decir, más de 165 millones de personas (Jadhav, 2005). Así entendido el término, si el español hubiese impuesto una sociedad de castas, el milagro del mestizaje en América no habría tenido lugar.

ra feudal ya existente (Roy, 2007); el proceso de colonización inglesa sobre el Indostán fue movido netamente por intereses comerciales y no de expansión cultural¹⁴.

Cómo evolucionarían las relaciones entre India y América Latina si reconocemos que somos distintos y hablamos claro sobre nuestra identidad. La identidad del latinoamericano es aquella que surge de su origen mestizo, de las tradiciones aborígenes, negras y españolas. La identidad del indio está bañada por la tradición hinduista, las lenguas, tradiciones y religiones que llegaron con las corrientes arias desde Asia central y por las tradiciones musulmanas, entre otras.

Con independencia del credo que se profese, la identidad del latinoamericano tiene su sustrato en la tradición y los valores de la filosofía cristiana. La igualdad de los hombres ante Dios y ante las instituciones, por ejemplo, es un valor que nos pone a una gran distancia del razonamiento hindú, para quienes los hombres no son, no pueden y no deben ser iguales; los latinoamericanos somos occidentales, un mundo en el que el hombre anda en busca de sus derechos individuales. India, por el contrario, es una sociedad de deberes, entre otras cosas porque los derechos se conciben colectivos. India vive en comunidad, en familias exten-

sas, en castas, en villas y ellas son el cimiento de sus tradiciones identitarias. El español es nuestro hilo conductor, hace parte de nuestra identidad, es nuestra ventaja por contar con más de 350 millones de hispanoparlantes en las Américas. Al contrario, India es el país más diverso del orbe, compuesto territorialmente por 28 estados en un área que es poco menos de tres veces Colombia y una población de 1210 millones de personas, cuenta con 22 lenguas oficiales y 13 religiones reconocidas.

Las estructuras productivas y los capitales nacionales indio y latinoamericano también tuvieron orígenes y contextos distintos para su desarrollo. Latinoamérica fue dominada por una potencia feudal-mercantil que manejó un comercio cerrado con sus colonias bajo esquemas monopólicos y oligopsonicos, desestimulando a través de cargas tributarias el surgimiento de emprendimientos artesanales o industriales, concentrándose en actividades de extracción minera y de latifundio. India por su parte, fue colonizada por una potencia capitalista, comercial e industrial que construyó un “imperio colonial” basado en la consolidación de monopolios poderosos sobre las fuentes de materias primas y sobre la navegación (Fox, 1933)¹⁵, cuyas instituciones influyeron en la implantación de una nueva estructura urbana

¹⁴ La obra de Irfan Habib, profesor emérito de historia en la universidad musulmana de Aligarh, se constituye en una de las fuentes más completas, diligentes y serias en el análisis sobre la historia agraria de la India Mogol. Periodo de la historia cuya comprensión es necesaria para el entendimiento de la India moderna, con todas sus virtudes, tensiones y complejidades.

¹⁵ La obra clásica del escritor y activista inglés Ralph Fox *The Colonial Policy of British Imperialism* (1933) –reimpresa en 2008 por Oxford University Press– es una herramienta de gran valor para analizar la perspectiva del socialismo inglés frente a la situación del imperio británico en ese momento histórico y la relación entre la liberación de los pueblos bajo su dominio con la lucha de las clases obreras británicas.

de clases, en la creación de un Estado burocrático, en el desarrollo de actividades comerciales e industriales con esquemas de acumulación basados en el uso intensivo de la mano de obra, que explicarán en el futuro el atraso y la exclusión social, pero también el fortalecimiento tecnológico de pequeñas empresas con raíces en la India precolonial, como aquellas dedicadas al hilado, al tejido, a las manufacturas en cuero, a la forja, la madera y el surgimiento de otras estructuras más modernas, medianas y grandes, que se dedicaron al algodón, la extracción de aceites, a las industrias de arroz, azúcar, caucho y papel. Industrialización en India no significó mecanización, sino utilización intensiva de mano de obra, sobreviviendo procesos de obsolescencia gracias a patrones internos de consumo y a la orientación de ciertas industrias a mercados tradicionales (Roy, 2006). En todo caso, para efectos del trabajo que nos ocupa, la Colonia en Iberoamérica fue un periodo de restricción del comercio sin ningún tipo de industrialización significativa, mientras la Colonia en India fue un periodo de movilización comercial, preservación de las relaciones sociales feudales en el campo, e industrialización con baja composición orgánica del capital.

El origen del gran capital indio fue producto de las relaciones económicas de los otrora príncipes, zamindares y grandes comerciantes indios con Gran Bretaña. Importantes en las industrias de algodón, maderas, especias y en el procesamiento de alimentos, se localizaron principalmente en los puertos de Bombay y Bengala, aunque otros estados como Assam, Hyderabad, Gujarat y Maharastra vivieron importantes dinámicas empresariales.

Así aparecieron en la Colonia tardía empresas como Tata, Birla, Walchandnagar, las cuales empezaron a competir con las industrias inglesas y sufrieron prácticas restrictivas cuando no directa imposición de restricciones financieras como fuera el caso de la siderúrgica impulsada por los Tata. Por ello, tales empresas jugaron un papel importante en la creación de los partidos políticos y en la lucha por la independencia de India, acompañando financieramente la empresa de Gandhi y de Nerhu. Es así como los tejidos industriales de nuestros continentes son distintos, las vocaciones empresariales diversas y el capital nacional de diferente envergadura.

La cuestión que se nos impone como objeto de estudio y formulación de alternativas es cómo materializar procesos de articulación equilibrada que se conviertan en generadores de beneficios recíprocos, si las dirigencias tanto de las potencias emergentes como de la región latinoamericana parecen solo interesadas en fuentes de materias primas, las primeras, y en los mercados de *comodities*, las segundas, sin comprender que de no surgir un juego de nuevos paradigmas en el gran ámbito sur-sur y entre bloques regionales en desarrollo, el fenómeno de “riqueza cambiante” no será capaz de construir alternativas políticas distintas a las confrontaciones de escenario multipolar sin dar salida a los acuciantes problemas ambientales, migratorios, demográficos y de inclusión global.

La respuesta coloca la carga del lado de las variables cualitativas en los planos del liderazgo político, la formación de contingentes profesionales con mentalidad integradora, de la diplomacia “suave”, de la esfera de la integración cultural y la identificación de estrategias,

nichos, sectores y casos donde el pregón de la nueva integración se haya transformado en realidad ejemplificante. El desafío es enorme en el terreno de las ideas pues va a ser necesario un grado de interpelación frente a los paradigmas de la generación política del último cuarto de siglo en naciones como China e India, así como frente a los líderes latinoamericanos aún metidos en la resaca del Consenso de Washington, o de la corrida neopopulista en sus diferentes variantes. Gran reto este que nos ocupa, pues también debe ayudar a revolver una academia que en Asia se quedó con las visiones de la solidaridad antiimperialista y la vocación justiciera inspirada por los escritores del *boom* Latinoamericano, mientras en América Latina se forjó una generación de profesores de la posizquierda, pioneros en los viajes exploratorios hacia China e India a partir de lo cual desarrollaron una admiración y un afecto por estas dos maravillosas y colosales culturas que los llevan a justificar un día las restricciones políticas, otro el castismo, una vez el monopartidismo, y otra el hegemonismo religioso o la opresión de minorías y, paradójicamente, los esquemas de apertura e integración económica selectivos, no recíprocos, que degeneran en relaciones de dependencia nociva para Latinoamérica, sin que se escuchen propuestas innovadoras en el plano económico, donde felizmente existen oportunidades para la modificación del escenario.

Más allá de los circuitos de amistad entre los intelectuales de los dos continentes, más lejos aún de los que reducen el tema a las cifras crecientes de comercio dentro de lo que algunos denominan “la dictadura de los MBA en política económica internacional”, el trabajo que

se nos impone a los estudiosos de las relaciones asiático-latinoamericanas comprometidos con la búsqueda de un futuro universal de paz, progreso, sostenibilidad e inclusión social, es el de construir el andamiaje teórico y el instrumental económico, político y cultural que dé fuerza a un eje transecuatorial para fabricar ese porvenir: el eje Asia-América Latina.

NUEVAS ESFERAS DE INTEGRACIÓN EN CORRESPONDENCIA CON TENDENCIAS DE LA DINÁMICA GLOBAL – EL REFERENTE DE INDIA

Diseñar una propuesta de integración con enfoque holístico entre las dos regiones demanda un entendimiento más profundo de los movimientos geopolíticos, de las amenazas tradicionales y de aquellas no tradicionales que originadas en factores económicos, sociales, políticos y del medioambiente pueden cernirse inevitablemente sobre la seguridad de las partes limitando sus expectativas.

En el caso de la relación con India entender esas dinámicas es particularmente importante. El “teorema de imposibilidad” planteado por Dani Rodriks para la economía global dice que la democracia, la soberanía nacional y la integración económica son mutuamente incompatibles: según él, nunca podremos contar con las tres de manera simultánea. Esta afirmación es pertinente en el caso de India, país que se caracteriza por priorizar la soberanía nacional, la democracia política y la identidad sobre su integración con el sistema económico global (Observer Research Foundation - ORF, 2011).

Sin haber superado por completo el carácter reactivo y el menor peso relativo de la política exterior en el conjunto de las políticas

públicas de los países latinoamericanos, un cambio ha empezado a insinuarse en el continente donde hay una proyección que tiende a ver lo multipolar, a considerar las realidades de la interdependencia y a desbordar el enfoque de correspondencia biunívoca con Estados Unidos. A su vez, India se siente cada vez más concernida por su papel a mediano y largo plazo en la región y en la geografía global, así como respecto a la dimensión de sus posibilidades e incertidumbres. Sobre esas variables India proyecta el diseño inmediato de sus políticas activas, de desarrollo social, de ciencia y tecnología y de defensa. Teniendo este patrón en consideración, es a partir de la identificación de esas amenazas no tradicionales y de las expectativas que India tiene como jugador importante en la economía mundial, de donde podemos inferir con mayor certeza nuevos escenarios de integración entre dos regiones que hoy lucen más complementarias.

La investigación realizada por el Observer Research Foundation (2011) sobre las amenazas no tradicionales que India estará enfrentando en el año 2022, señala por ejemplo el desarrollo y uso masivo de nuevas tecnologías como una situación que en el mediano plazo limitará la capacidad de reacción del Estado indio ante posibles incidentes terroristas difusos o anónimos. Pero a la vez, un énfasis en la integración tecnológica con América Latina puede dar lugar a un uso más eficiente de los recursos en el ámbito de las TIC; por ejemplo, la utilización satelital compartida ya es una realidad en el escenario de los BRICS y funciona particularmente para cumplir con metas de cobertura educativa; el trabajo conjunto de los países para lograr la transición en América

Latina del modelo de gobierno digital al gobierno móvil; la inversión en empresas de KPO multilingües para diferentes zonas horarias; el desarrollo de la agricultura digital, son todos ellos renglones de encadenamiento tecnológico con agregación de valor y alta pertinencia.

Las restricciones en el acceso a recursos escasos, al agua en particular, y a fuentes alternativas de energía es una amenaza real para India. Los conflictos limítrofes con sus vecinos sobre los irrigados territorios del Himalaya no están próximos a resolverse, por el contrario, diversas fuerzas internas y externas utilizan la llamada “guerra por el agua” como un argumento para justificar una guerra tradicional entre India y Pakistán, la cual con buen sentido la región busca evitar. Pero el país enfrenta serios problemas sociales y de seguridad alimentaria al no contar con la cantidad suficiente de tierras irrigadas, ser altamente dependiente de un único periodo de lluvias y padecer una ineficiente utilización del precioso líquido por parte de los sectores agrícolas, industriales y las crecientes urbes. La construcción de alianzas estratégicas y cadenas internacionales de valor con Latinoamérica, el principal generador de recursos hídricos del mundo y poseedor de importantes fuentes de energía, es una oportunidad para garantizarle a India el adecuado abastecimiento en periodos de escasez a través de los mercados internacionales de energía, alimentos, alimentos procesados y bebidas.

Latinoamérica es el continente con el más alto porcentaje de tierras cultivables o recuperables del mundo. Políticas e instrumentos para incentivar y facilitar inversiones conjuntas y articulaciones de cadenas internacionales de valor para el desarrollo y la preparación de

suelos en América Latina, que de un lado nos permite alcanzar una utilización más eficiente y sostenible de nuestras tierras y generar fuentes de empleo rural, y del otro, suplir la creciente demanda de productos agrícolas y alimentos procesados de la India moderna deberían ser una prioridad de los gobiernos y de los industriales en ambas regiones. India, cada vez más urbana y cada vez con mayores dificultades para sortear los cambios climáticos que inciden en la productividad de suelos y regiones otrora consideradas despensas del país como el Punjab. Latinoamérica, productora de oleaginosas, cereales, vinos, frutas de estación y tropicales, café, flores, madera, carne, chiles, variedades de papa, variedad de granos, verduras y leguminosas, para citar solo algunos de los productos que diariamente consumen las familias indias.

Por otra parte Latinoamérica e India, por sus fortalezas en biodiversidad, pueden llegar a ser complementarias en el desarrollo de la Bioeconomía: la producción de biocombustibles, el desarrollo de nuevas cadenas de alimentos, la utilización sostenible y con sentido ético de recursos genéticos, el desarrollo biofarmacéutico y los productos biológicos, son todos renglones por consolidar.

La producción de etanol y biodiesel, las transformaciones ulteriores hacia el poliéster y los químicos de origen vegetal, son ramos de la bioindustria moderna donde Latinoamérica requiere capital, asociación tecnológica y mercados tanto como India necesita insumos y materiales transformados.

La explosión demográfica y, en particular, el incremento en la población joven de India, acompañada de fuertes procesos migratorios a

zonas urbanas generan una creciente demanda de la población hacia el Estado por condiciones de bienestar que se deben expresar en servicios públicos de calidad, salud, educación y fuentes de empleo calificado. Esta explosión demográfica se califica como una de las más graves amenazas internas que afectarán la seguridad de India al 2022, dadas las fuertes presiones sociales que van a surgir, las expresiones de inconformidad frente a la insuficiencia de servicios básicos y la oportunidad de los grupos armados ilegales de captar entre los jóvenes indios nuevos seguidores. La experiencia de países latinoamericanos como Colombia, Brasil, Argentina, México o Chile en amueblamiento urbano y desarrollo de bienes públicos, sistemas de transporte, interconexión eléctrica y transporte de energía, servicios públicos domiciliarios y formación ciudadana son un escenario en el que las alianzas y las cadenas internacionales de valor en las que participen empresas públicas y privadas indias y latinoamericanas pueden resultar más competitivas y con mayor impacto.

La inestabilidad política de la región y de la propia India, que observa el surgimiento de grupos armados ilegales en buena parte de su territorio, abre la puerta a otras formas de cooperación e integración con Latinoamérica, continente que ha sufrido y superado en algunos casos el flagelo de la violencia, de las guerrillas y las mafias. Los temas de seguridad y cooperación en la lucha antiterrorista deben estar en la agenda de integración, pero también la experiencia de países como Colombia en la solución de conflictos, reinserción, manejo del desplazamiento y procesos de reconciliación. En otra escala, son amplias las posibilidades

de asociación productiva en las industrias aeronáutica, náutica y espacial.

También se abren claras posibilidades de integración y articulación de cadenas internacionales de valor en el sector educativo. En efecto, las empresas indias que han invertido en Latinoamérica han incentivado la formación conjunta de capital humano en idiomas con la utilización de metodologías desarrolladas por instituciones indias y latinoamericanas, favoreciendo la formación de jóvenes profesionales en ambas latitudes y el intercambio de conocimiento entre los centros de formación. India y Latinoamérica están llamadas a gestionar el mayor proceso de integración educativa en bilingüismo bajo modalidades de *e-learning* y educación satelital. En otras áreas es posible este tipo de articulación, por ejemplo, entre los centros científicos latinoamericanos y la industria farmacéutica india en investigación clínica, desarrollo de nuevas moléculas, productos biológicos e investigación sobre enfermedades infecciosas, productos de medicina tradicional y plantas medicinales.

En adelante, nuestra investigación se ocupará de la identificación de encadenamientos, prospectos de cadenas internacionales de valor a nivel sectorial, de región y país, así como de la manera de distribuir la agregación de valor en *clusters* de las dos regiones. Ello redundará en una mayor calidad de la inversión y en relaciones entre los dos subcontinentes, donde los pueblos se hagan partícipes de un futuro de beneficios compartidos y no tengan cabida la hegemonía o la exclusión.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvar, Manuel, 1972. *Juan de Catellanos, tradición española y realidad americana*, Bogotá, Publicaciones del Instituto Caro y Cuervo.
- Bill y Melinda Gates Foundation, 2009. "Policy Landscape and Think Tanks in India: Paradigms, Processes and Future Directions". New Delhi: Report, en <http://www.ghstrat.com/forms/Think-Tanks-in-India.pdf> (Consultado el 21 de julio de 2011).
- Chaudary, N. P., 1990. *India's Latin American Relation*, Library Goa University, South Asian Publishers.
- Colmenares, Germán, 1997. *Historia económica y social de Colombia 1537-1719*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Damoradan, Harish, 2008. *Indians New Capitalists. Caste, Business and Industry in a Modern Nation*, India, Published by Permanent Black.
- De Luna, Felix, 1993. *Breve historia de los argentinos*, Buenos Aires, Planeta.
- Devés-Valdés, Eduardo, 2008. *La circulación de las ideas económico-sociales de Latinoamérica y el Caribe, en Asia y África ¿Cómo llegaron y cómo se diseminaron? (1965-1985)*, Talca, Universum.
- Devés-Valdés, Eduardo, 2004. *El Pensamiento Latinoamericano en el siglo xx. Entre la modernización y la identidad*, t. III. *Las discusiones y las figuras del fin de siglo. Los años 90*, Buenos Aires, Biblos DIBAM.
- Dussel, Enrique, 1993. "Europa, modernidad y eurocentrismo", en *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, en www.enriquedussel.org/articulos.html (Consultado el 9 de agosto de 2011).
- Dussel, Enrique, 2004. "Transmodernity and Interculturality", en www.enriquedussel.org/articulos.html (Consultado el 9 de agosto de 2011).

- Embassy of Spain in India, 1992. *Indo Asiatic Encounter with Ibero America*, New Delhi, Ibero American Community.
- Enterria, Álvaro, 2009. *La India por dentro, una guía cultural para el viajero*, Indica Books.
- Fox, Ralph, 1933. *The colonial Policy of British Imperialism*, Pakistan (reeditada por Oxford University Press, 2008).
- Gómez Hurtado, Álvaro, 1958. *La Revolución Americana*, Barcelona, AHR.
- Habib, Irfan, 1999. *The agrarian System of Mughal India 1556/1707*, New Delhi, Oxford University Press.
- Huberman, Leo, 1936. *Los bienes terrenales del hombre* (en inglés *Man's Worldly Goods: The Story of The Wealth of Nations*), s. d.
- Indira Gandhi National Open University, 2008. *State and Society in Latin America*, School of Social Science. MPSE 002.
- Jadhav, Narendra, 2005. *Untouchables*, California, Berkeley University Press.
- Jadeja, P. Daulatsinhji, 1988. *India and Latin America Partners in Progress*, New Delhi, Trans Asia Publications.
- Mhamai, S. K., 2000. *Goa: Trade and Commerce through the Age*, Goa, Director of Archives and Archaeology.
- Maisel Roca, Adolfo, Ramírez, María Teresa, 2010. *Economía colombiana del siglo XIX Colombia*, s. d.
- Markovits, Claude, 2008. *Merchants Indian Business in Traders the Colonial Era Entrepreneurs*, India, Published by Permanent Black.
- Mora, Carlos Alberto y Peña, Margarita, 1990. *Historia Socioeconómica de Colombia*, Bogotá, Norma.
- Ocampo, José Antonio, 2010. *El sector externo de la economía colombiana en el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica.
- Roy, Tirthankar, 2006. *The Economic History of India 1857-1947*, India, Oxford University Press.
- Roy, Tirthankar, 2007. *Traditional Industry in the Economy of Colonial India*, Bombay, Indira Gandhi Institute of Development Research.
- Sen, Amartya, 2006. *Identity and Violence The Illusion of Destiny*, Great Britain, Penguin Allen Lane.
- Tripathi, Dwijendra, 2004. *The Oxford History of Indian Business*, India, Oxford University Press.
- Unnikrishnan Nandan y Saran Samir (eds.), 2010. *BRIC in the New World Order, Perspectives from Brazil, China, India and Russia*, Observer Research Foundation.
- Zabala, Silvio, 1947. *La filosofía política en la conquista de América*, México, Fondo de Cultura Económica.

Una mirada multidimensional a las interacciones entre la República Popular de China y América Latina (1951-1989): los casos de Chile, Colombia y Perú¹

Manolo Constain Villa

Joven Investigador Colciencias e Investigador del CIES

Universidad Icesi

manoloconstain@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

El crecimiento de las importaciones chinas se ha convertido en uno de los factores claves para la aceleración del crecimiento económico de América Latina. Sin embargo, el enorme potencial de este mercado aún sigue siendo desaprovechado por la mayoría de países del continente, entre ellos Colombia. El caso colombiano es interesante de analizar porque es uno de los países latinoamericanos para los cuales el auge acelerado de las relaciones comerciales con China no necesariamente ha representado mayores beneficios económicos.

Si bien China es hoy en día su segundo socio comercial, Colombia se ubica en el segundo puesto de déficit comercial con el país asiático en América Latina, solo superado por México (Cepal, 2012). Si se desea revertir esta situación comercial y tener una relación más beneficiosa con China entonces debe mirar hacia los países latinoamericanos que han logrado tener un superávit comercial con dicho país. Asimismo, para mejores resultados debe mirar hacia países con condiciones geográficas similares, como por ejemplo aquellos de la Cuenca del Pacífico latinoamericano. Existen dos países que cumplen estas condiciones, y hoy en día tienen ba-

¹ El presente artículo es producto de la investigación enmarcada en la beca-pasantía “Jóvenes Investigadores e Innovadores 2011”, otorgada por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). El autor desea agradecer a Vladimir Rouvinski y Benjamin Creutzfeldt por su amplia colaboración en la elaboración de este artículo, así como a la Universidad Externado de Colombia por el acceso a material fundamental utilizado en la investigación.

lanzas comerciales a su favor y tratados de libre comercio (TLC) vigentes con China, estos casos son Chile y Perú². Estos, junto con Colombia y México, forman parte del mecanismo de articulación política, económica y de cooperación e integración denominado Alianza del Pacífico.

De esta manera Chile y Perú, países latinoamericanos con características geográficas similares, miembros de mecanismos de integración a los cuales también pertenece Colombia, y partícipes de una relación comercial beneficiosa con China, se convierten en puntos de referencia para el país en cuanto a sus relaciones con la República Popular de China (de aquí en adelante RPC o China). Estos referentes no necesariamente deben ser entendidos como modelos por seguir, ya que las relaciones que mantienen con China, por más de que presenten un superávit comercial, son mucho más complejas de lo que parecen, y el beneficio al largo plazo no siempre es claro. Por esta razón, el análisis de estos casos desde Colombia es prudente, ya que se puede aprender tanto de las ventajas y recompensas de mantener una relación comercial positiva con China, como también de los desafíos que plantea la misma.

En el caso de Chile, su relación con China tiende a ser considerada como una de las más beneficiosas de la región. Esto se debe principalmente a las exportaciones chilenas de materias primas al país asiático, sobre todo el cobre³.

Chile cuenta con un TLC con China firmado en noviembre de 2005, lo que suma, junto con la entrada al Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) a los esfuerzos de inserción del país a la región de Asia-Pacífico. Para el caso de Perú, este ha tenido constantes superávits comerciales con el país asiático en cuestión, con la excepción de 2008 debido a la crisis económica global, retomando la tendencia positiva en 2009, año en el cual se ratificó el TLC entre ambos. Sin embargo, al igual que Chile, los saldos favorables de la relación sino-peruana para el país latinoamericano se explican casi que exclusivamente por la exportación de materias primas como metales y harina de pescado. En el resto de sectores la balanza comercial de esta relación tiene un déficit para el lado peruano. Otro tema importante que marca las relaciones actuales sino-peruanas es la inversión china en proyectos de minería. El modelo peruano, al igual que el chileno, reproduce el vínculo económico entre una economía primaria que basa su desarrollo en la exportación a países industrializados, en este caso China (Torres, 2010, 104).

El estudio parte de la idea de que unas relaciones comerciales beneficiosas y consolidadas —como aquellas de Perú y Chile con China— no se construyen de la noche a la mañana y pasan por distintas dimensiones, no solo la económica/comercial. Debido a lo anterior, es

² El primero se ubica en el segundo puesto de países latinoamericanos con superávit comercial con el país asiático, superado únicamente por Brasil, y el segundo se ubica en la cuarta posición (CEPAL, 2012).

³ En la actualidad el cobre representa el 60,7% de las exportaciones chilenas a China. Lo anterior cobra aún mayor relevancia si se anota que la proporción de China en el consumo mundial de cobre en la actualidad supera el 40% (CEPAL, 2012).

necesario analizar las interacciones⁴ históricas que han tenido los países en cuestión con el país asiático desde la fundación de la RPC. Un análisis comparado y multidimensional de las interacciones históricas entre Chile, Colombia y Perú con la RPC puede brindar un mayor entendimiento de por qué estos países pertenecientes a la cuenca del Pacífico latinoamericano han tenido experiencias distintas, algunas más “exitosas” que otras. El análisis de las interacciones debe ser multidimensional para evitar el reduccionismo académico que, en algunos casos, ha caracterizado los estudios de este tipo debido a la unidimensionalidad impuesta en algún sentido por el contexto histórico o la coyuntura por la cual atraviesan las relaciones. Ejemplo de esta unidimensionalidad puede ser la excesiva atención que recibió el factor político-ideológico en un contexto de Guerra Fría, o el enfoque que recibe en la actualidad el crecimiento asombroso del comercio bilateral y las inversiones chinas en esta parte de las Américas. Un análisis multidimensional permite

estudiar los tres países latinoamericanos en cuestión de una forma mucho más profunda, y evita pensar los éxitos comerciales actuales de algunos de ellos como un fenómeno reciente y coyuntural, ignorando su trayectoria histórica y otras dimensiones que pudieron haber aportado a la consolidación de estas relaciones económicas y comerciales. Lo propuesto también permite identificar momentos y ejes claves de las interacciones que brinden un mejor entendimiento de la situación actual de Chile, Colombia y Perú con China.

Si se desea hacer una reconstrucción histórica de las interacciones de estos países latinoamericanos con la RPC, una de las formas de cumplir con esta tarea es a través de la revisión de prensa y archivos detallados que brinden información valiosa sobre los contactos entre China y América Latina. Para efectos de lo anterior, la investigación se apoya en la revisión de un archivo histórico inédito elaborado por Robert L. Worden⁵, denominado para efectos del estudio como el Archivo Worden⁶. El

⁴ Se entienden como “interacciones” los contactos realizados antes y después del establecimiento de relaciones diplomáticas.

⁵ Hasta su retiro en 2007, Robert L. Worden (PhD) era investigador principal y administrador de la Librería del Congreso en Washington D.C. En un periodo de treinta y cuatro años investigó y elaboró estudios analíticos sobre China y otros países del Asia oriental para agencias gubernamentales de Estados Unidos. Una de sus principales líneas de investigación eran las relaciones sinolatinoamericanas desde el inicio de la República Popular China hasta comienzos del siglo XXI.

⁶ El Archivo Worden fue donado por Robert L. Worden a Benjamin Creutzfeldt de la Universidad Externado de Colombia en donde permanece en la actualidad. El archivo está en inglés y se compone de tres partes: la primera es un índice de referencias básicas (fuente, título, fecha, página, etc.) de noticias de interés publicadas por medios escritos chinos como los mencionados en el pie de página anterior, y cuenta con la limitación del difícil acceso a los artículos de prensa físicos que referencia; la segunda parte del archivo es un repertorio de noticias impresas y notas que se divide en distintas categorías y países latinoamericanos y del Caribe; la última parte es el registro de las interacciones plasmado en las fichas en las cuales se basa la investigación. Se entienden como “interacciones” los contactos realizados antes y después del establecimiento de relaciones diplomáticas.

investigador y autor norteamericano elaboró el archivo enmarcado en las labores asignadas por el gobierno de EE.UU. las cuales tenían como objetivo el seguimiento de la actuación y presencia de China en el continente latinoamericano durante la Guerra Fría a través del registro de artículos de prensa, transmisiones radiales, y cualquier otro medio que brindara información relevante al tema. La revisión de dicho archivo se centró en una serie de fichas que registran todo tipo de eventos e interacciones entre China y los países latinoamericanos y del Caribe, entre ellos Chile, Colombia y Perú. Lo anterior es un récord preciso de las interacciones multidimensionales que sostuvo China con América Latina y el Caribe entre 1951 y 1989 aproximadamente⁷. Las fichas registran los eventos con sus respectivos actores y lugares, referenciando la fecha y el medio de comunicación que soporta la veracidad de la información⁸. Estas no se limitan a un tema específico y registran todo tipo de eventos, desde lo cultural pasando por lo económico, lo político y lo militar, lo cual es de gran pertinencia para el interés multidimensional del estudio.

El Archivo Worden es una fuente de información valiosa y prácticamente inexplorada que ofrece una mirada histórica más amplia a las relaciones entre China, Chile, Colombia y Perú, y permite identificar las dimensiones centrales que marcaron dichas interacciones

en el pasado. A partir de la revisión de este archivo se pretende:

- Ilustrar la diversidad/multidimensionalidad de las interacciones entre Chile, Colombia y Perú, y la RPC para los periodos registrados en cada país.
- Identificar/reafirmar puntos de referencia históricos y actores importantes de las interacciones entre Chile, Colombia y Perú, y la RPC para los periodos registrados en cada país.
- Realizar un análisis comparado entre Chile, Colombia y Perú para identificar, desde una mirada multidimensional, semejanzas y diferencias en sus interacciones con la RPC para los periodos registrados en cada país.

Siendo el carácter multidimensional de las interacciones entre los países en cuestión un punto fundamental del estudio, la información plasmada en las fichas revisadas del Archivo Worden permite clasificar los eventos en categorías que ilustren las distintas dimensiones que componen dichas interacciones. Estas categorías son necesarias para enmarcar los eventos históricos en temáticas específicas que nos den una idea del carácter de la interacción. Aunque la categorización puede ser un ejercicio riesgoso, sobre todo cuando se trata

⁷ El periodo de tiempo registrado cambia de acuerdo con el país: Chile 1951-1989, Colombia 1952-1987, Perú 1956-1989.

⁸ Entre las fuentes en las cuales se basa la información encontrada en estas fichas están: *Peking Review*, *China Pictorial*, *Chinese Literature*, Foreign Broadcast Information Service (FBIS), New China News Agency (NCNA), *Daily News Releases* (DNR), *China Mainland Review* (CRM), entre otros. Las interacciones registradas en el archivo se referenciarán directamente desde estas fuentes y no se entenderá al archivo como una fuente directa.

de desarrollos históricos que pueden tener distintos matices, también es un ejercicio práctico que nos brinda la posibilidad de identificar temas alrededor de los cuales se centraron las interacciones entre la República Popular China y los países latinoamericanos en la segunda mitad del siglo xx.

Para que la categorización no se convierta en un ejercicio ambiguo se le ha otorgado a las categorías unos atributos característicos que permitan la clasificación de los eventos en categorías con un contenido claro. De esta forma se intenta llegar a un punto medio que escape el reduccionismo de examinar las interacciones de la RPC y América Latina bajo unas dimensiones limitadas y generalizadas, pero que al mismo tiempo evite la extensión de las categorías en un mar de dimensiones que no permita identificar puntos de referencia claves. Lo anterior también hace posible identificar, de una manera general, los actores y momentos claves en el desarrollo de las relaciones bilaterales entre los países latinoamericanos estudiados y la RPC.

En consecuencia, se han definido seis categorías mediante las cuales se clasifican las interacciones registradas entre la República Popular de China y Chile, Colombia y Perú, las cuales se reseñan a continuación:

Interacciones académicas, científicas y culturales oficiales

- Acuerdos de cooperación en educación, cultura, deporte, salud, ciencia y tecnología.
- Visitas/delegaciones/reuniones académicas, científicas y culturales oficiales (Mi-

nisterios/Departamentos Administrativos de Educación, Ciencia/Tecnología, Salud y Cultura).

- Expediciones científicas financiadas/aprobadas por el gobierno.

Interacciones económicas y comerciales

- Acuerdos de cooperación en economía, comercio, infraestructura, agricultura, industria, transporte, minería e inversión.
- Visitas/delegaciones/reuniones oficiales de comercio y economía (Ministerios/Departamentos Administrativos de Comercio Exterior, Economía, Trabajo, Transporte, Agricultura, Industria, Minería, Energía, Turismo, Construcción y Desarrollo).
- Visitas/delegaciones/reuniones de empresarios, acuerdos entre empresas, empresas mixtas, comisiones/comités mixtos de comercio, ferias de comercio.

Interacciones militares

- Visitas/delegaciones/reuniones de militares activos y retirados.
- Eventos militares.

Interacciones políticas y diplomáticas

- Visitas/delegaciones/reuniones del Senado, Cámara de Representantes, Corte Constitucional, ministerios de carácter político y diplomático (del Interior, Justicia, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Planeación), funcionarios del Gobierno y del Estado, presidentes y vicepresidentes.

- Establecimiento de relaciones diplomáticas; eventos de carácter político/diplomático (por ejemplo: organismos internacionales).

Interacciones con partidos y movimientos políticos

- Visitas/delegaciones/reuniones de partidos de oposición, movimientos políticos y líderes políticos no pertenecientes al gobierno.

Interacciones “pueblo a pueblo”⁹

- Convenios universitarios, intercambios estudiantiles y de profesores, y eventos académicos.
- Visitas/delegaciones/reuniones de la Asociación de Amistad del Pueblo Chino con los Países Extranjeros (AAPCPE), la Asociación de Amistad entre China y América Latina (AACAL), el Instituto del Pueblo Chino para las Relaciones Exteriores, entre otras asociaciones e institutos culturales y de amistad¹⁰.
- Visitas/delegaciones/reuniones de grupos, asociaciones y federaciones de mujeres, sindicatos, jóvenes, entre otros.

- Visitas/delegaciones/reuniones de artistas, escritores, profesores, deportistas, médicos y personalidades importantes (por ejemplo: expresidentes, exministros, familiares de políticos, etc.).
- Visitas/delegaciones/reuniones de medios de comunicación; eventos culturales, deportivos y académicos no oficiales.

Con el ánimo de realizar un estudio preciso se desarrolló un criterio determinado para la clasificación de los eventos en las categorías mencionadas. En el caso de que el carácter de la interacción registrada no sea claro o tenga distintos matices, se debe hacer la categorización en el siguiente el orden:

1. El carácter del actor visitante/externo que se entiende como la contraparte necesaria para que dicha interacción se lleve a cabo y con el cual el actor local desea interactuar.
2. El carácter/tema o resultado del evento/interacción.
3. El carácter del actor anfitrión u organizador del evento.
4. El número de actores pertenecientes a una misma categoría.

⁹ La definición de esta categoría se basa en Jiang Shixue que plantea que China puso un gran énfasis en los contactos de pueblo a pueblo los cuales involucraban a mujeres, sindicatos, jóvenes, artistas y escritores, entre otros (Jiang, 2006, 63). También se tomó en cuenta el concepto de la “diplomacia cultural china”, considerada un instrumento de política exterior semioficial que ha existido desde la fundación de la RPC para “romper el hielo” y desarrollar vínculos culturales con países amigos para luego establecer relaciones formales (Liu, 2008).

¹⁰ Para efectos del trabajo, y con base en lo mencionado en la siguiente página web del Departamento de Cultura de la Embajada China en España, http://www.cultura-china.com/chinaabc/06_relacion.htm, se considerarán a estos organismos como no oficiales.

**LAS INTERACCIONES DE LA RPC
CON CHILE, COLOMBIA Y PERÚ
DESDE EL ARCHIVO WORDEN**

Teniendo claro lo que pretende el artículo y la metodología utilizada para la clasificación de las interacciones registradas en el Archivo Worden, es necesario pasar a los casos de estudio, empezando por Chile.

**Chile 1951-1989: una evidencia
del pragmatismo de la RPC**

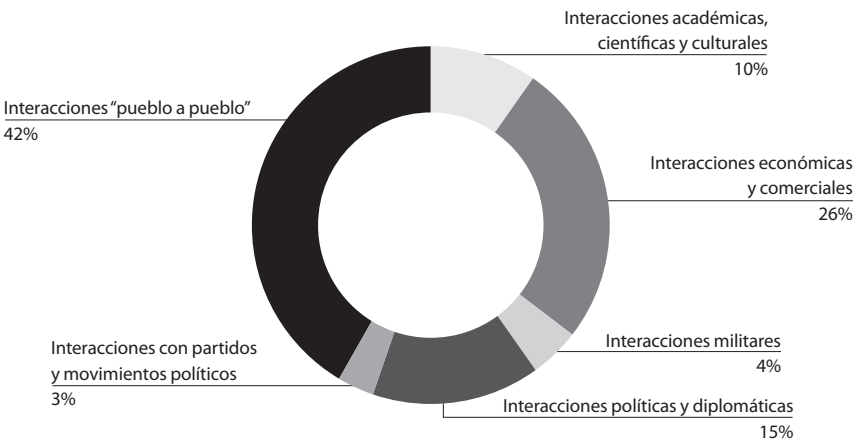
Durante la primera mitad del siglo xx Estados Unidos, América Latina y Europa fueron las prioridades para Chile, y China fue relegada a

un segundo plano (Soto, 1998, 41). Durante la Guerra Fría, como en el caso de muchos otros países latinoamericanos, la presión estadounidense fue un obstáculo para estrechar relaciones con la RPC. Sin embargo, a principios de los años setenta el Gobierno de Salvador Allende llevó a que Chile fuera el primer país sudamericano y de la Cuenca del Pacífico latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con el gobierno comunista chino. Después del golpe militar en 1973, y como se demostrará a continuación, Chile no restó importancia a sus relaciones con China. A continuación se vivió un pragmatismo económico que permitió la consolidación de relaciones dinámicas en casi todas las dimensiones.

TABLA 1. NÚMERO DE INTERACCIONES POR CATEGORÍA, CHILE

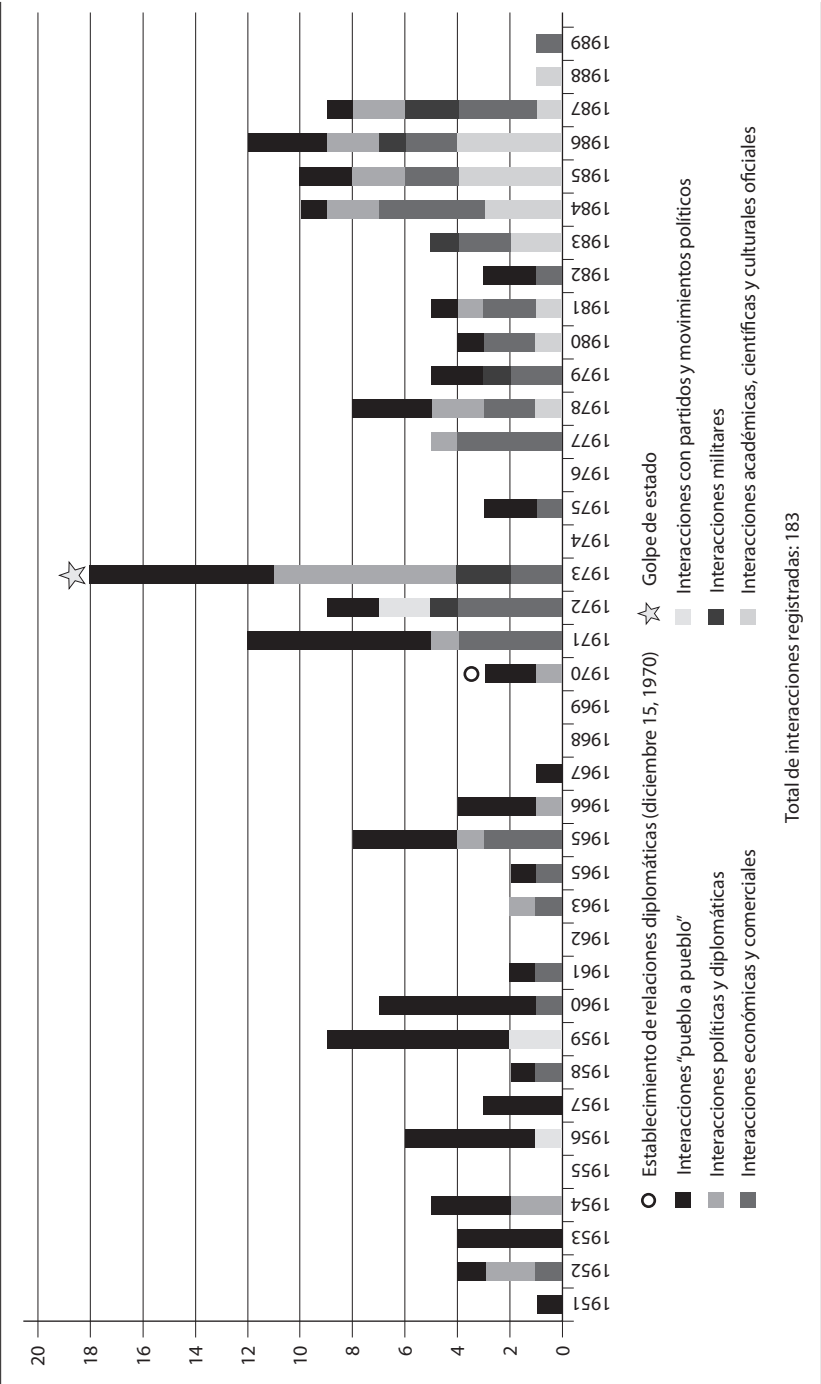
Interacciones académicas, científicas, y culturales oficiales	Interacciones económicas y comerciales	Interacciones militares	Interacciones políticas y diplomáticas	Interacciones con partidos y movimientos políticos	Interacciones “pueblo a pueblo”	Total
18	47	8	28	6	76	183

FIGURA 1. INTERACCIONES REPÚBLICA POPULAR CHINA Y CHILE



Total de interacciones registradas: 183

FIGURA 2. INTERACCIONES REPÚBLICA POPULAR CHINA Y CHILE



El análisis del caso chileno debe empezar por las interacciones “pueblo a pueblo” ya que estas ocupan el 42% del total de interacciones registradas entre la RPC y Chile como se observa en la figura 1. De un total de 63 interacciones de todas las categorías registradas previo al establecimiento de relaciones diplomáticas, 43 fueron “pueblo a pueblo”, o sea un 68,3%, evidenciando un dinamismo increíble de esta dimensión para el periodo anterior al reconocimiento. Como se observa en la gráfica, las interacciones “pueblo a pueblo” se reducen una vez se establecen relaciones diplomáticas, y aumentan las interacciones de otro tipo. De las 76 interacciones “pueblo a pueblo” que se registraron durante todo el periodo analizado (1951-1989), 43 de ellas se dieron antes del reconocimiento, es decir, aproximadamente 57% del total, otro 20% durante el gobierno de Allende y el restante 23% en el periodo de la dictadura militar.

Con respecto a los actores relevantes de las interacciones “pueblo a pueblo”, se observa que fueron de todo tipo, como por ejemplo: federaciones juveniles y de mujeres, sindicatos, médicos, profesores y artistas. El rol más activo de dichos actores se dio antes del reconocimiento formal, y jugó un papel importante en el establecimiento de relaciones diplomáticas (diciembre 15 de 1970). Una vez se da el reconocimiento formal, las actividades de estos actores disminuyen y empiezan a aumentar las de otros actores como la Asociación de Amistad

entre China y América Latina (AACAL), el Instituto del Pueblo Chino para las Relaciones Exteriores¹¹, y asociaciones e institutos culturales y de amistad. Estos actores también tuvieron una participación activa en las interacciones registradas, presentándose en el 26% del total de interacciones “pueblo a pueblo”, sobre todo después de que se establecieron las relaciones.

Basándose en la situación comercial actual entre Chile y China no sorprende que la segunda categoría con un mayor porcentaje de interacciones, y quizá la más importante para el caso de Chile haya sido la económico-comercial. Aunque las interacciones económicas y comerciales previas al establecimiento de relaciones formales eran de cierta forma limitadas (solo el 19,1% del total de interacciones de este tipo), una vez los países entablaron formalmente relaciones diplomáticas estas se dispararon. La figura 2 demuestra que el éxito comercial chileno con China no es algo coyuntural y su trayectoria es más larga de lo que se cree. Datos interesantes que corroboran lo dicho son, por ejemplo, el hecho de que Chile fue el primer país latinoamericano que firmó un acuerdo comercial con la RPC en octubre de 1952¹², o la institucionalización de las relaciones comerciales entre ambos países a través de comités y comisiones mixtos de comercio. Como en la actualidad, el cobre también fue un factor importante en el flujo comercial entre ambos países durante el periodo analizado, presente en 23,4% del total de las interacciones

¹¹ Para información oficial acerca de estas organizaciones ver: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/ljzg/zgjk/3575/t17824.htm>.

¹² PC, noviembre 1, 1952, p. 29.

registradas para esta categoría. Lo anterior da para pensar que la dinámica económica y comercial entre Chile y la RPC, aunque ha tenido un crecimiento desbordante, aún conserva rasgos estructurales.

Pasando al análisis de la tercera categoría que registró la mayor cantidad de interacciones, la política y la diplomática, los resultados son bastante interesantes. Aunque tercera en cantidad de interacciones, si se observa la figura 1 se puede estipular que esta dimensión no marcó las relaciones entre ambos países de la misma forma que las “pueblo a pueblo” o las económicas y comerciales, más notorias en la gráfica. De acuerdo con la figura 1, solo el 15% del total de interacciones registradas correspondía a esa categoría, en comparación con el 42% de “pueblo a pueblo” y el 26% de las económicas y comerciales. Sin embargo, el análisis de esta categoría no debe ser cuantitativo sino más bien cualitativo. Como se observa en la figura 2, el año con mayor cantidad de interacciones políticas y diplomáticas es 1973, año del golpe de Estado y muerte de Salvador Allende. Si se piensa en lo comúnmente conocido sobre este evento —un golpe militar de corte derechista auspiciado por Estados Unidos e inmerso en la puja política entre el capitalismo y el comunismo— uno podría pensar que la reacción china frente al hecho sería de total oposición. Lo anterior lo confirma Jiang Shixue cuando menciona que “...aunque las relaciones se mantuvieron, los contactos e intercambios fueron bastante limitados” (2006, 64). Como lo menciona este autor, las relaciones se mantuvieron, mas los contactos e intercambios no fueron tan limitados. De hecho, como se demuestra en la figura 1, aun-

que durante los tres años siguientes al golpe las relaciones sí sufrieron un deterioro y estancamiento, sobre todo en las dimensiones política y diplomática, posterior a esto las relaciones adquirieron un dinamismo impresionante que abarcó la mayoría de dimensiones. Si se miran en profundidad las interacciones después del golpe de Estado se evidencia el pragmatismo de la RPC plasmado en el título de este apartado.

Antes de examinar más detalladamente las interacciones entre Chile y la RPC después del Golpe de Estado de 1973, es pertinente revisar las interacciones previas a este hecho y la afinidad del gobierno de Allende con el gobierno comunista de China. En varias ocasiones (1959, 1960, 1970 y 1972) el presidente Allende recibió personalmente delegaciones provenientes de China, y fue uno de los fundadores del Instituto Chileno Chino de Cultura. Estos son solo algunos datos que ilustran la cercanía del gobierno de esa época con la RPC. De acuerdo con lo anterior, es claro que Salvador Allende no era una persona ajena al gobierno de la RPC y existen registros de una buena relación entre este expresidente chileno y el país asiático. Ahora bien, se esperaría entonces que la reacción de la RPC frente al golpe de Estado en Chile y la muerte de Salvador Allende fuera enfáticamente en contra, y que como mínimo se suspendieran las relaciones. Sin embargo, lo que sucedió fue contrario a lo esperado, China no solo no suspendió las relaciones diplomáticas con Chile sino que mantuvo relaciones con la nueva Junta Militar de Gobierno.

Lo ilustrado tanto por las interacciones económicas y comerciales, como por las políticas y diplomáticas muestra un total pragmatismo de la RPC en sus relaciones con Chile. Si

se observan las figuras nuevamente, es evidente que la dimensión política y diplomática en el caso chileno no era una prioridad para China. Más bien, esta dimensión estaba subordinada a la económica-comercial. El dinamismo en el comercio que se observa desde 1971 no es frenado por el cambio de gobierno en Chile, y aunque tiene un bajón en los años posteriores al golpe de Estado, se reactiva en 1977 –aún con Pinochet en el poder– de una forma impresionante. De hecho, basándose en el registro del Archivo Worden, el 60% de interacciones económicas y comerciales se registraron después de que la Junta Militar chilena asumió el poder. Este 60% de interacciones se registra en el transcurso de 16 años (1974-1989), mientras que el 40% restante se da en 22 años (1951-1973). Los datos anteriores concuerdan con el hecho de que precisamente a partir de la década de los setenta se abrió una etapa de desarrollo acelerado en las relaciones entre China y AL, sobre todo en lo comercial y lo económico (Xu, 2006). Sin embargo, lo anterior no contradice el hecho de que China priorizó lo económico sobre lo político, y esto es más que claro en el caso de Chile.

Para finalizar el análisis de esta categoría cabe resaltar que las visitas oficiales de más alto nivel entre la RPC y Chile se registraron en la era Pinochet¹³. Parece ser que para la RPC no era un problema mantener buenas relaciones con un dictador de derecha que había derrocado

un gobierno “amigo” de China y afín a las ideas comunistas, siempre y cuando los flujos comerciales siguieran satisfaciendo sus necesidades de crecimiento. Es pertinente mencionar que para esta dimensión los cuerpos parlamentarios tuvieron muy poca actividad diplomática, registrando solo cuatro interacciones, todas ellas antes del gobierno de Allende y del golpe militar.

Respecto a las interacciones académicas, científicas y culturales oficiales, un tercio de este tipo estaban relacionadas con expediciones científicas a la Antártida. Las expediciones a dicho lugar contaban con la presencia de investigadores chinos y chilenos, y la Fuerza Aérea chilena tenía un rol activo brindando soporte en el transporte de personal. Otro aspecto importante respecto a la dimensión científica y académica de las interacciones entre la RPC y Chile fue la creación de Comisiones Mixtas para la Cooperación en Ciencia y Tecnología. Lo anterior dio pie para la firma de una serie de acuerdos y memorándums de entendimiento en este campo, que incluían acuerdos de intercambio y cooperación deportiva, cultural, científica y tecnológica.

En la categoría de interacciones militares previas al golpe de Estado, estas eran reducidas (cinco de las ocho interacciones registradas en esta dimensión se dieron después del cambio de gobierno). Es interesante analizar, sin hacer suposiciones escandalosas, que las interaccio-

¹³ En 1978 el ministro de Relaciones Exteriores de Chile visitó China, en 1981 el viceministro de Relaciones Exteriores de China visitó Chile, y en octubre de 1984, una vez más, un ministro de Relaciones Exteriores de Chile visitó China. En 1985 el consejero de Estado de China estuvo en Chile, y en abril de 1986 una delegación chilena de 135 miembros, liderada por el viceministro de Relaciones Exteriores estuvo en China. Sin embargo, la visita china de más alto nivel en el caso de Chile tuvo lugar en junio de 1987 con el ministro de relaciones exteriores de China.

nes militares previas al golpe se dieron en un periodo de tiempo relativamente corto antes del mismo. En la era Pinochet este tipo de interacciones aumentan, aunque no fueran muy relevantes. La mayoría se enmarcaban en días de celebración de los ejércitos respectivos de cada país, o visitas de delegaciones de la Fuerza Aérea chilena relacionadas o en agradecimiento al apoyo brindado para las labores de transporte en la Antártida.

Estas últimas dos dimensiones (la científica/académica/cultural y la militar), como se observa en la figura 1, ilustran unas relaciones más dinámicas y con múltiples extensiones durante el Gobierno Militar. Aunque el pragmatismo está presente y las interacciones económicas son más recurrentes en la era Pinochet –incluso desplazando en número a la categoría con más interacciones registradas del total, la “pueblo a pueblo”– las relaciones adquieren un carácter más multidimensional que en el periodo anterior.

Para finalizar el caso de Chile y pasar al de Perú, la última categoría fue la que tuvo el menor registro: interacciones con movimientos y partidos políticos. Como era de esperarse y por obvias razones, todas las interacciones de este tipo con excepción de una tienen lugar antes del golpe. Estas se dan mayormente con

el Partido Comunista Revolucionario de Chile, y con movimientos y partidos socialistas.

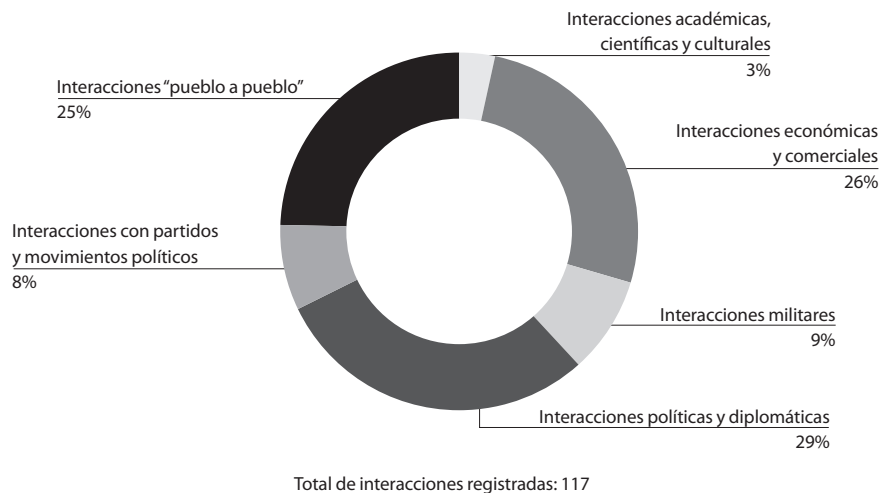
Perú 1956-1989: una relación multidimensional con la RPC

La historia entre estos dos países comienza por los mismos factores que la rigen en la actualidad: el comercio y la minería. Se estima que a partir del año de 1849 y en un periodo de más o menos 25 años, más de 150.000 chinos llegaron al Perú, muchos de ellos para trabajar en las minas. Respecto a las relaciones más recientes, el *boom* exportador del país latinoamericano en cuestión y su búsqueda de nuevos mercados para la harina de pescado llevó a que estableciera relaciones diplomáticas con la RPC en 1971, siendo este el segundo país latinoamericano en hacerlo, después de Chile.

El primer dato interesante de resaltar en el caso peruano lo ilustra la figura 4. En Perú, las interacciones previas al establecimiento de relaciones diplomáticas (2 de noviembre de 1971) fueron mínimas. Solo el 10,3% del total de estas fueron registradas en el periodo previo al establecimiento de relaciones formales. Aunque en una mínima cantidad, las interacciones “pueblo a pueblo” siguen siendo las de mayor registro para esta época. El total de interaccio-

TABLA 2. NÚMERO DE INTERACCIONES POR CATEGORÍA, PERÚ

Interacciones académicas, científicas, y culturales oficiales	Interacciones económicas y comerciales	Interacciones militares	Interacciones políticas y diplomáticas	Interacciones con partidos y movimientos políticos	Interacciones “pueblo a pueblo”	Total
4	31	10	34	9	29	117

FIGURA 3. INTERACCIONES REPÚBLICA POPULAR CHINA Y PERÚ

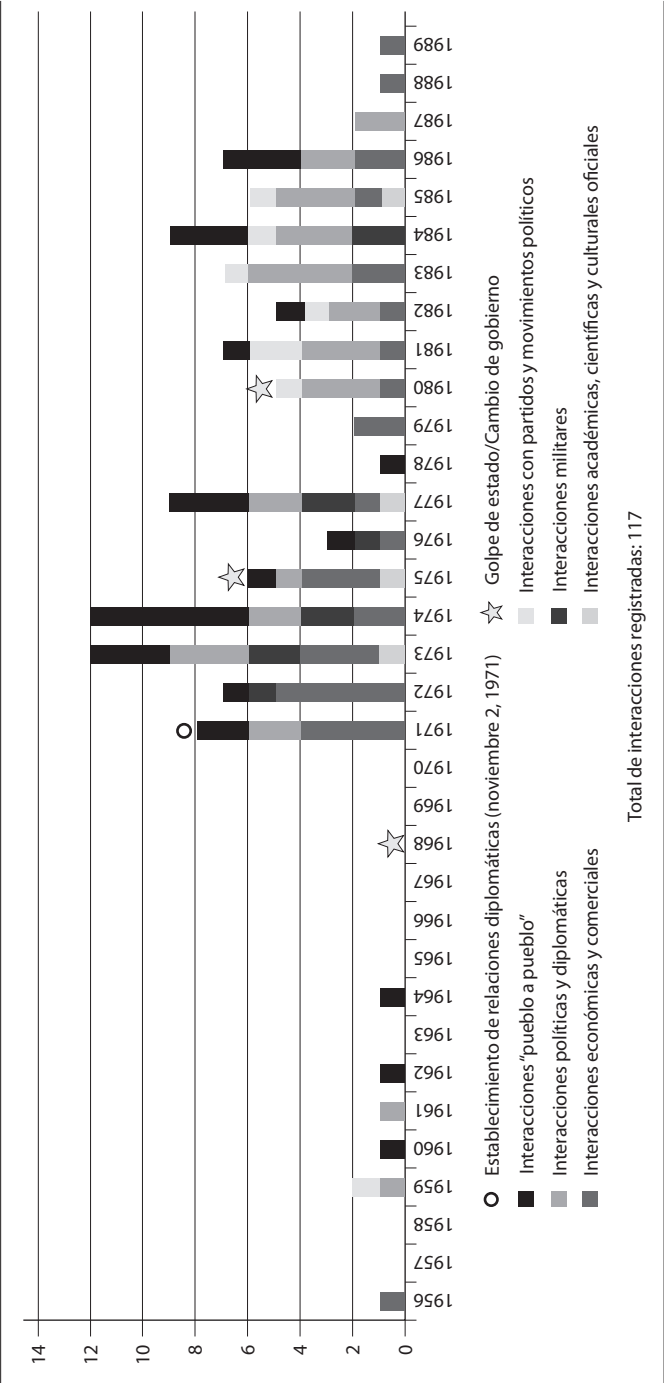
nes económicas y comerciales registradas antes del reconocimiento se dan después del golpe de Estado que dio inicio al docenio militar¹⁴, lo que deja entrever un aspecto importante de las relaciones que será analizado en profundidad a continuación.

De acuerdo con la figura 3, el 29% del total de interacciones fueron políticas y diplomáticas. Estas comienzan con el pie derecho, ya que en el registro se muestra que hubo acercamientos políticos importantes entre Perú y la RPC a través de sus cuerpos parlamentarios previo al reconocimiento formal. Ahora, por más de que las relaciones diplomáticas fueron

establecidas durante la primera fase del docenio militar, las interacciones políticas y diplomáticas no fueron muy vistosas durante este periodo ya que la mayoría estaban enmarcadas en celebraciones como el Día Nacional del Perú, o conmemoraciones de la fundación de la RPC, así como visitas políticas y diplomáticas de bajo perfil. Lo anterior es curioso si se tiene en cuenta que el gobierno de Juan Velasco Alvarado era autoritario, de izquierda y promovía un mensaje antiimperialista, antihegemónico, y antioligárquico muy parecido al promulgado por la RPC, lo que supondría que las interacciones en este campo fuesen más fluidas y de

¹⁴ El docenio militar hace referencia a la dictadura militar conocida oficialmente como Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, que gobernó Perú desde finales de 1968 hasta 1980. Este periodo de dictadura militar tuvo dos etapas, en la primera (1968-1975) el general Juan Velasco Alvarado encabezó un gobierno militar y nacionalista de izquierda, en la segunda (1975-1980) el general Francisco Morales Bermúdez lideró el gobierno y apoyó elecciones a través de la Asamblea Constituyente de 1979, siendo estas convocadas en 1980.

FIGURA 4. INTERACCIONES REPÚBLICA POPULAR CHINA Y PERÚ



mayor importancia. En la segunda etapa del gobierno militar, este tipo de interacciones se redujeron en número e importancia.

Las interacciones políticas y diplomáticas cobran mayor relevancia una vez se instauran gobiernos democráticos; el 29,4% del total de este tipo de interacciones se registró durante el docenio militar, mientras que el 65% se dieron después del mismo. Las visitas oficiales de más alto nivel también se dan durante el periodo democrático¹⁵. Para esta categoría cabe resaltar que el discurso tercermundista y anti-hegemónico es constante en las interacciones sino-peruanas. Las relaciones entre los cuerpos parlamentarios también se reactivaron una vez volvió la democracia, siendo estos un actor protagonista en las interacciones entre China y Perú durante el periodo democrático después del docenio militar. Un dato importante que refleja el dinamismo de las interacciones políticas y diplomáticas durante la década de los ochenta es el hecho de que en 1983, durante una visita del alcalde de Beijín a Lima, ambas se proclamaron “ciudades hermanas” mediante la firma de un acuerdo, el primero de su tipo entre Beijín y una ciudad de América Latina¹⁶. En general, para el caso de Perú se puede hablar de un diálogo fluido y una relación estable en términos políticos para el periodo analizado.

En cuanto a la dimensión económica y comercial que registró el 26% del total de interacciones, la figura 4 nos muestra que una vez

establecidas las relaciones diplomáticas estas se disparan. El periodo del docenio militar es el más dinámico en cuanto a esta dimensión, y no hay registro de ninguna interacción de este tipo antes del Golpe de Estado. De hecho, antes del reconocimiento formal el 2 de noviembre de 1971, y durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado, los únicos contactos entre estos países fueron económicos. Las interacciones tempranas en esta dimensión ya evidenciaban temas transversales de las relaciones actuales, como la exportación de harina de pescado y la minería. Esta relación comercial basada en la exportación de materias primas por parte de Perú a China estuvo presente durante todo el docenio militar. Hubo varias visitas y reuniones de los ministros de Minería y de Pesca de Perú con contrapartes chinas después del establecimiento de relaciones diplomáticas (febrero 1972, abril 1972, octubre 1973, marzo 1975 y junio 1979).

De acuerdo con los registros del archivo, parece ser que la minería y la exportación de harina de pescado fueron ítemes importantes en las dinámicas comerciales entre Perú y la RPC durante la dictadura militar. Solo una interacción relacionada con este tema tuvo lugar durante la era democrática y sucedió en noviembre 1986 cuando China y Perú firmaron un acuerdo de compensación comercial¹⁷. Así pues, durante ambas fases del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada se re-

¹⁵ En abril de 1981 el presidente de Perú recibió al viceministro de relaciones exteriores en Lima, en julio de 1985 el consejero de Estado de China asistió a la ceremonia inaugural de posesión del presidente Alan García, y en junio de 1987 el ministro de Relaciones Exteriores de China visitó Lima.

¹⁶ Foreign Broadcast Information Service /China, diciembre 1 de 1983, J3.

¹⁷ *China Business*, CBR May-Jun 1987, p. 57.

gistró aproximadamente el 68% del total de interacciones económicas y comerciales. Se entiende entonces, una vez más, que los gobiernos autoritarios no fueron un obstáculo para el flujo comercial entre la RPC y los países latinoamericanos, al contrario, este pareció aumentar durante los periodos de autoritarismo. Como se observa en la figura 4, una vez retorna la democracia, las dimensiones económica y comercial pasan a un segundo plano, siendo superadas por la política y la diplomática.

Ahora bien, respecto a las interacciones “pueblo a pueblo” parece ser que estas no fueron tan relevantes como en el caso de Chile. Sin embargo, resalta una vez más la participación de actores como la Asociación de Amistad entre China y América Latina, el Instituto del Pueblo Chino para las Relaciones Exteriores, entre otras asociaciones e institutos culturales y de amistad. Para el caso de Perú, este tipo de asociaciones estuvieron presentes en un 55% del total de interacciones “pueblo a pueblo”, la mayoría durante el docenio militar. Otro actor recurrente para el caso de Perú fueron los medios de comunicación, presentes en 34,5% del total de este tipo de interacciones.

Respecto a las interacciones militares, aunque estas no fueron las más numerosas comparadas con otras dimensiones, hay algunos aspectos importantes de ilustrar. Uno de ellos es el hecho de que Perú registró la primera visita oficial hecha por representantes del Ejército Popular de Liberación chino a Suramérica¹⁸. El resto de interacciones se enmarcaron en

celebraciones militares recíprocas y delegaciones médicas de ambos ejércitos, entre otras. Las relaciones militares entre la RPC y Perú fueron fluidas durante el docenio militar, teniendo solo dos interacciones de este tipo por fuera de este periodo. De acuerdo con el carácter de las interacciones registradas, y el hecho de que la primera visita oficial del ejército chino haya sido a Perú, se podría sobreentender que esta dimensión no fue irrelevante en el intercambio entre ambos países para el periodo analizado.

Las últimas dos categorías por analizar, la de interacciones con movimientos y partidos políticos y las académicas, científicas y culturales oficiales fueron las que registraron el menor número. La primera registró el 8% del total de interacciones, viéndose interrumpidas durante la dictadura militar y reactivándose después de las elecciones democráticas. Las interacciones de este tipo se dieron entre el Partido Comunista Chino (PPC) y movimientos/partidos comunistas, el Partido Popular Cristiano, la Izquierda Unida, Acción Popular y el partido Aprista. Como se observa, las interacciones entre el PPC y movimientos y partidos políticos peruanos no se limitaron a intercambios con partidos comunistas sino que abarcaron un abanico de partidos y movimientos.

Solo el 3% de las interacciones totales son académicas, científicas y culturales oficiales. Durante el periodo analizado, y desde la revisión del Archivo Worden, no se registró ningún acuerdo en este campo. Para finalizar y proseguir con el caso colombiano queda

¹⁸ *Peking Review*, 3 de noviembre, p. 31. Foreign Broadcast Information Service/People's Republic of China, marzo 14 de 1974, A12.

anotar que las tres categorías con el registro más alto (las políticas y diplomáticas, las económicas y comerciales, y las “pueblo a pueblo”) no estuvieron muy distantes una de la otra en términos porcentuales, lo que dificulta definir una dimensión principal, lo que ilustra así una multidimensionalidad en las relaciones de este país latinoamericano con la RPC.

Colombia 1952-1987: el rezago con la RPC, una cuestión política

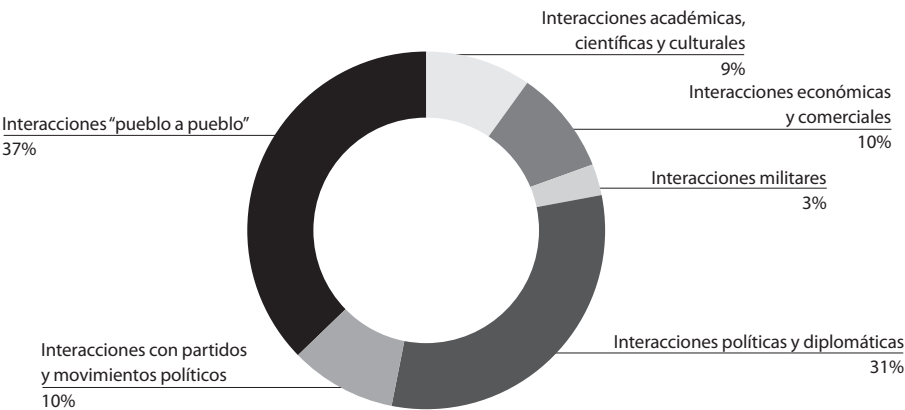
La historia reciente entre la RPC y Colombia no empezó de la mejor manera. En el año en que la RPC se fundó, Colombia entraba a una etapa de hegemonía conservadora lo que causó un

evidente distanciamiento. Debido a las alianzas forjadas con Estados Unidos y a lo que representaba en materia de alineamiento político e ideológico a nivel mundial, Colombia no reconoció al nuevo gobierno comunista de China y mantuvo durante treinta años relaciones con Taiwán. La falta de reconocimiento no fue el único factor negativo de las interacciones entre ambos países; en la guerra de Corea ambos se encontraban enfrentados en bandos opuestos. Colombia finalmente, y con un rezago absoluto respecto a otros países latinoamericanos (diez años después de Chile, y nueve años después de Perú), decide establecer relaciones diplomáticas el 7 de febrero de 1980. Una vez establecidas las relaciones, empezaron a haber

TABLA 3. NÚMERO DE INTERACCIONES POR CATEGORÍA, COLOMBIA

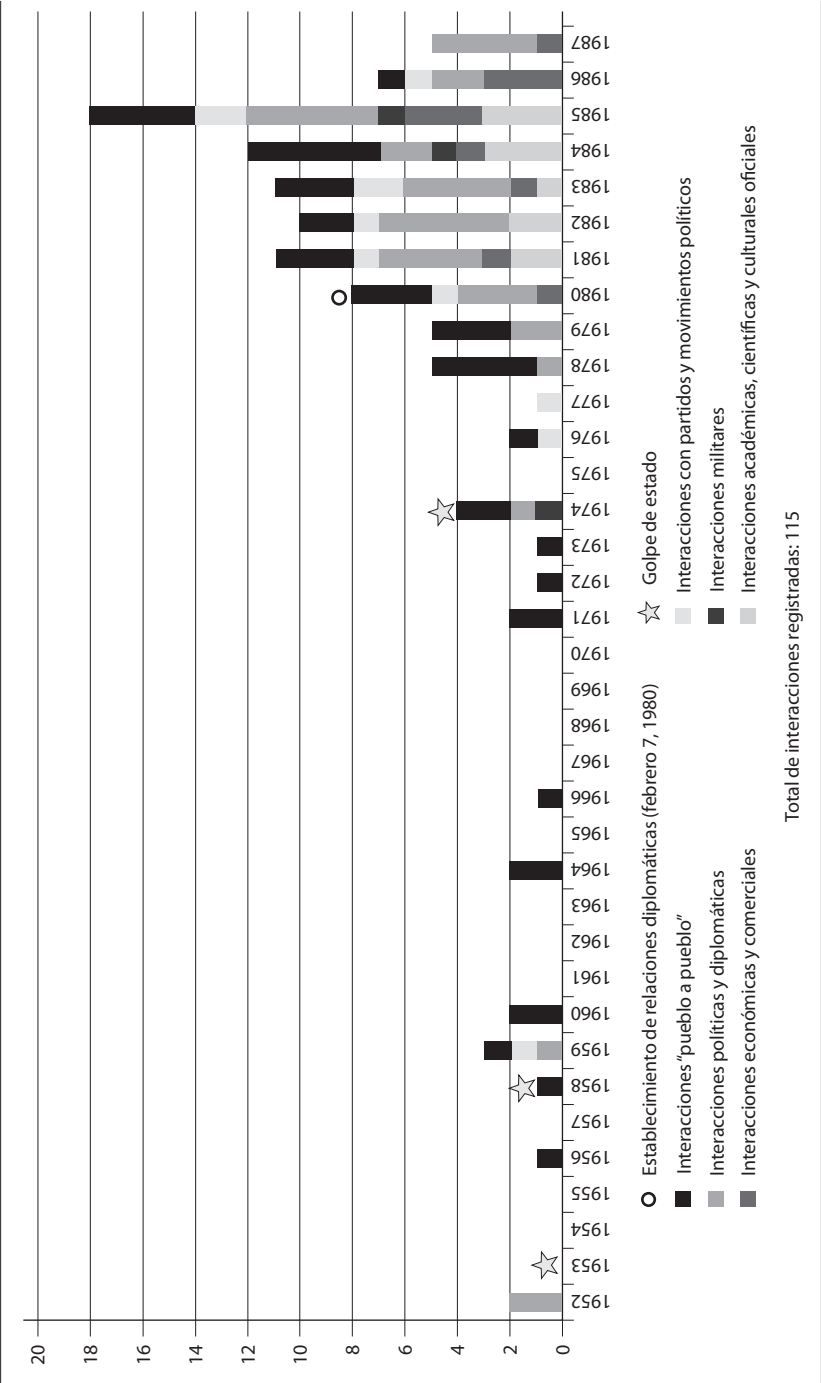
Interacciones académicas, científicas, y culturales oficiales	Interacciones económicas y comerciales	Interacciones militares	Interacciones políticas y diplomáticas	Interacciones con partidos y movimientos políticos	Interacciones “pueblo a pueblo”	Total
11	11	3	36	11	43	115

FIGURA 5. INTERACCIONES REPÚBLICA POPULAR CHINA Y COLOMBIA



Total de interacciones registradas: 115

FIGURA 6. INTERACCIONES REPÚBLICA POPULAR CHINA Y COLOMBIA



acercamientos políticos de más alto perfil y las relaciones se dinamizaron.

Para el caso colombiano, el carácter multidimensional de las interacciones no es tan obvio ya que dos categorías determinadas registraron la mayor cantidad de estas. Las interacciones “pueblo a pueblo” componen el 37% y las políticas y diplomáticas el 31%, sumando el 68% del total. Las económicas y comerciales, con partidos y movimientos políticos, y las académicas, científicas y culturales oficiales suman cada una el 10% del total de interacciones registradas¹⁹. Las militares registraron la menor cantidad de llevándose solo el 3% del total.

Empezando por el análisis de la categoría que registró la mayoría de interacciones, la “pueblo a pueblo”, hay varios datos importantes de mencionar. Una vez más, la mayor cantidad de interacciones registradas antes del reconocimiento formal pertenecen a esta categoría, sumando casi que el 65% de las interacciones previas al establecimiento de relaciones. Entre estas están las llevadas a cabo por organizaciones colombo-chinas de amistad. Como bien lo menciona Guillermo Puyana para finales de los años setenta “...un grupo de colombianos de todas las tendencias políticas e ideológicas y de todos los orígenes sociales se organizó en la Asociación de Amistad Colombo-China [...] una asociación de intercambio cultural que buscaba apoyar la causa del establecimiento

de relaciones entre China y Colombia” (Puyana, 2010, 23). Aunque antes de esta fecha ya existían asociaciones de amistad (existen dos registros de interacciones relacionadas con este tipo de asociaciones), muchas de ellas tenían una fuerte carga ideológica que les impidió extender sus actividades. A finales de la década y durante el resto del periodo registrado, la participación de la Asociación de Amistad Colombo-China, formalmente institucionalizada y reconocida por distintos sectores en 1977, aumentó, influyendo a partir de esta fecha en el incremento de interacciones “pueblo a pueblo” que se evidencia en la figura 6. Esta asociación estuvo directamente involucrada en once interacciones en un periodo de diez años (1977-1987), con el envío de delegaciones a China en cinco oportunidades (1978, 1979, 1980, 1981, 1985) que en la mayoría de ocasiones se reunieron con altos funcionarios del gobierno, como el vicepresidente del Congreso Nacional Popular de China y el viceprimer ministro²⁰. Esta asociación tenía estrechos vínculos con contrapartes chinas como la Asociación de Amistad del Pueblo Chino con los Países Extranjeros. Estas asociaciones de amistad, tanto colombianas como chinas, junto con institutos culturales y de entendimiento estuvieron presentes en aproximadamente 24% de todas las interacciones registradas para Colombia, así como en 44% del total de las de “pueblo a pueblo”.

¹⁹ En el caso de la última categoría en la figura 5 aparece el 9% por una cuestión de aproximación, pero todas sumaron el mismo número de interacciones.

²⁰ Foreign Broadcast Information Service/People's Republic of China: mayo 24 de 1978, A18-19; julio 3 de 1979, J2; julio 18 de 1980, J1; mayo 19 de 1981, J1; octubre 2 de 1985, J2.

Continuando con las interacciones “pueblo a pueblo”, en el periodo previo al reconocimiento formal resalta la participación de delegaciones juveniles a China (1958, 1964, 1979), así como las visitas de la Asociación Colombiana de Tenis de Mesa (marzo 1971, noviembre 1971, y 1972), siendo estas parte de las pocas interacciones sostenidas durante este periodo. Posterior al establecimiento de relaciones también hay otras visitas recíprocas de delegaciones juveniles (1981 y 1983) las cuales se constituyen en un actor activo en las relaciones. Respecto a los sindicatos solo se registraron cuatro interacciones de este tipo para la categoría “pueblo a pueblo”. Resalta también el hecho de que en mayo de 1973 el gobierno colombiano les solicitó a cinco reporteros chinos que abandonaran el país ya que sus actividades afectaban el orden público. Otro dato curioso respecto a esta categoría fue la participación de la familia Pastrana en las interacciones con China, que estuvo presente en cuatro del total registrado.

La revisión de las interacciones debe proseguir con la segunda categoría en número pero tal vez la primera en importancia, las políticas y diplomáticas. El primer hecho que salta a la vista sobre esta dimensión es claramente observable. En la figura 6 se puede ver cómo durante la dictadura militar de Rojas Pinilla las interacciones entre ambos países fueron prácticamente inexistentes. Una vez instaurado el Frente Nacional parecía que Colombia se acercaría a China a través de la visita de una delegación de parlamentarios colombianos en junio de 1959 durante el gobierno liberal de Alberto Lleras Camargo. Sin embargo, posterior a esta interacción política y diplomática,

las relaciones se estancaron en prácticamente todas las dimensiones a excepción de las “pueblo a pueblo”. Una vez finalizado este periodo de acuerdo bipartidista en 1974, las interacciones se activan y empiezan a allanar lentamente el terreno para el reconocimiento formal. Desde este momento y en adelante, retomando la iniciativa de la visita parlamentaria mencionada anteriormente, el Senado y la Cámara de Representantes asumen un papel activo en el acercamiento con la RPC, y en cuanto la dimensión política y diplomática son los actores más importantes.

Previo al reconocimiento se dieron tres interacciones entre cuerpos parlamentarios de China y Colombia, y una vez establecidas las relaciones, los contactos entre cuerpos parlamentarios no cesaron, más bien adquirieron un dinamismo impresionante registrando 14 interacciones, una de ellas con Taiwán. Esta larga lista de visitas parlamentarias que compone casi que el 50% del total de interacciones políticas y diplomáticas registradas en el caso colombiano, aunque demuestra que Colombia tenía una relación armónica con China en el campo político, opaca el papel de otros actores que debían haber tenido mayor protagonismo, como por ejemplo el Ministerio de Relaciones Exteriores. En un país tan politizado como Colombia, y en donde los cuerpos parlamentarios son constantemente permeados por intereses privados, no se sabe hasta qué punto haya sido beneficioso para el país que la mitad de las interacciones políticas y diplomáticas que se llevaron a cabo con la RPC para el periodo registrado hayan estado en manos del Senado y de la Cámara de Representantes. Sin embargo, el papel del Ministerio de Relaciones Exterio-

res no fue tan deslucido, y las visitas oficiales demuestran que esta entidad también jugó un papel importante en la consolidación de las relaciones políticas y diplomáticas.

El primer hecho diplomático ya bien conocido que llama la atención fue el nombramiento de Julio Mario Santo Domingo, uno de los empresarios más exitosos en la historia del país, como primer Embajador de Colombia en China, lo que daría a pensar que el enfoque de las relaciones sería más económico que político, cosa que no fue así. Colombia contó con varias visitas de alto nivel en la década de los ochenta, siendo la de más alto nivel la del primer ministro de China y su delegación (la consejera de Estado, el viceministro de Relaciones Exteriores, y el viceministro de Relaciones Económicas Exteriores y Comercio) en octubre de 1985. El caso colombiano es el único que registra la visita de un primer ministro chino para el periodo analizado.

Las interacciones registradas evidencian que en el caso de Colombia el discurso tercermundista y antihegemónico también está presente, incluso desde el lado colombiano. Resulta algo incoherente que unas relaciones políticas tan fluidas no hayan resultado en el aumento de relaciones económicas y comerciales, y que aún hoy en día se reafirme el rezago colombiano frente a China y se reclame una relación más estrecha. Parece que la intención colombiana de fortalecer las relaciones con los países de la Cuenca del Pacífico, y en este caso específico con China, es una empresa que lleva más de 25 años pero que a pesar del “excelente nivel de diálogo político” aún no se consolida de la forma que el país espera. Lo anterior podría contradecir la tesis de que

unas relaciones comerciales exitosas deben ser antecedidas por una base político-institucional sólida. Es claro que en el caso colombiano unas relaciones políticas dinámicas no representaron un aumento en el comercio con la RPC y, hasta el día de hoy, parece ser que los resultados de estas interacciones no son claros.

Es pertinente continuar con el análisis de las otras categorías, empezando por las interacciones con movimientos y partidos políticos. Las primeras de este tipo fueron con partidos y movimientos colombianos de corte comunista. Sin embargo, después adquieren un carácter diverso en donde el lado chino interactúa con partidos y movimientos colombianos de ambos lados del espectro político. Por ejemplo, el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (MOIR) fue un actor bastante activo con el envío de delegaciones a China en diversas oportunidades (1977, 1980, 1981, y 1983). Al otro extremo tenemos el Partido conservador que también interactuó con el Partido Comunista Chino enviando delegaciones en dos oportunidades (1983 y 1985) y recibiendo una del lado chino en agosto 1985. En la visita de 1983 vuelve a aparecer un nombre ya mencionado, el de Misael Pastrana, pero esta vez en su condición de jefe del Partido Conservador. Luis Carlos Galán, en su condición de líder del Nuevo Liberalismo, también hizo parte de estas interacciones visitando China en junio de 1986.

Las interacciones económicas y comerciales en el caso de Colombia no brillaron como en los otros dos países analizados. Por más de que el diálogo político haya sido fluido, parece que Colombia no tuvo una estrategia efectiva para su inserción económica a China aun sien-

do parte de la Cuenca del Pacífico, región a la cual se hace mención en repetidas ocasiones en las interacciones sostenidas entre los países latinoamericanos y la RPC identificándola como factor integrador y de desarrollo. Solo el 10% del total de interacciones registradas para el caso colombiano se atribuye a esta dimensión. A partir de estos datos la situación comercial actual de Colombia con China no es sorprendente. Aunque el país trató de insertarse a la economía china a través del café, parece que este no era tan apetecido por los chinos como el cobre. Lo anterior reafirma una vez más el interés de la RPC en los recursos naturales de los países latinoamericanos como base de las relaciones. Lo anterior no significa que aunque la economía y la exportación de materias primas no sea el eje transversal de las relaciones no pueda haber articulaciones dinámicas en términos políticos, como se demuestra en el caso colombiano.

Las interacciones académicas, científicas y culturales solo tomaron vuelo una vez establecidas las relaciones diplomáticas, pero a partir de este momento fueron fluidas. Se registraron un total de seis acuerdos de cooperación científica, cultural, y académica para el periodo analizado.

Para finalizar, la categoría con menos registros en el caso colombiano fue la militar, que sumó solo el 3% del total de interacciones; la más importante fue la visita de una delegación militar china liderada por el jefe del Estado Mayor del Ejército Popular de Liberación, en septiembre de 1985, siendo esta

la primera delegación militar china en visitar Colombia²¹.

ANÁLISIS COMPARADO

Es pertinente realizar el análisis comparado a partir de los puntos de referencia generales sobre la política exterior de China durante el periodo analizado.

El aislamiento político sufrido por la RPC tras su fundación en 1949 es un punto interesante de partida. Se supone que el no reconocimiento de China imponía una limitación a las interacciones entre el país asiático y los países latinoamericanos en cuestión. Sin embargo, esto no sucedió así para todos los casos. Por ejemplo, en el caso de Chile el 34,4% del total de interacciones registradas tuvieron lugar antes del establecimiento de relaciones diplomáticas, y en el caso de Colombia el 29,6%. Para el caso de Perú el aislamiento de la RPC se hace más obvio, ya que solo el 10,3% del total de interacciones se registraron previo al reconocimiento. La mayoría de estas interacciones fueron “pueblo a pueblo”. Como bien lo menciona Xu Shicheng,

De acuerdo con las circunstancias de aquel momento, China aplicó una política consistente en desplegar una diplomacia popular, esforzándose por establecer lazos amistosos, desarrollar intercambios culturales y económicos, para encaminarse poco a poco hacia el establecimiento de relaciones diplomáticas [...] De acuerdo con esta política, China promovió una activa diplomacia “entre pueblos” (2006, 103).

²¹ Foreign Broadcast Information Service/China, septiembre 5 de 1985, J1.

Para el caso de Chile, 68,3% del total de interacciones registradas antes del establecimiento de relaciones diplomáticas pertenecían a la categoría “pueblo a pueblo”; en el caso de Colombia el 65%, y en el de Perú el 41,7%, confirmando lo dicho anteriormente sobre la importancia de este tipo de interacciones para el acercamiento de la RPC con otros países durante sus inicios.

El siguiente punto de referencia común en la literatura es el giro en la política latinoamericana frente a la RPC después de la incorporación del país asiático a la ONU en 1971 y la visita de Richard Nixon a China en 1972. Parece ser que este giro no es tan evidente en los casos estudiados. A partir de estos sucesos se supone que se incrementa el establecimiento de relaciones diplomáticas de países del continente latinoamericano con la República Popular China, y que las interacciones entre ambas regiones aumentaron. Para Chile estos eventos no parecen tener un impacto significativo en el aumento del número de interacciones sostenidas debido a que, como se mencionó, las interacciones ya eran de cierta forma fluidas y el reconocimiento formal se había dado en los años setenta. En este caso, el golpe de Estado es el que afecta más visiblemente y de forma directa la variación en las interacciones durante este periodo. Parece que en el caso de Colombia tampoco tienen un impacto directo en las interacciones, manteniéndose muy modestas hasta finales de los años setenta. En el caso de Perú sí parece que hay una relación entre estos hechos y el aumento de interacciones. El establecimiento de relaciones diplomáticas coincide con el ingreso de la RPC a la ONU, y a partir de este momento las in-

teracciones se activan y aumentan considerablemente.

Otro punto común en la literatura que se puede confirmar a través del estudio es el de la apertura económica. Según Jiang, en 1978, durante el gobierno de Deng Xiaoping y el periodo de reformas económicas, la RPC intentó estrechar vínculos con América Latina (2006, 66). Respecto a este periodo también se menciona que la política exterior china se tornó más pragmática y hubo un desplazamiento de lo político a lo económico (Pérez, 2006, 91). En el caso de Chile esto se puede confirmar ya que a partir de este periodo y durante los once años siguientes se dan el 49% de interacciones económicas y comerciales, un incremento importante si se tiene en cuenta que el 51% restante se dio en un periodo de 27 años. Para Colombia este evento tiene un efecto significativo no solo porque el 100% de interacciones económicas y comerciales se da a partir de este periodo, sino también porque coincide con el establecimiento de relaciones diplomáticas y el aumento acelerado de las interacciones en todas las dimensiones. En cuanto al desplazamiento de lo político a lo económico, aunque en Colombia y Chile las interacciones económicas y comerciales indudablemente aumentan, las políticas siguen siendo parte de la dinámica de las relaciones. En el caso de Perú parece ocurrir lo contrario; durante el periodo de apertura, que coincide con el retorno a la democracia, el desplazamiento se da de lo económico a lo político, y las interacciones comerciales pierden el dinamismo evidenciado durante la dictadura militar.

Retomando una vez más de forma general lo que dice Xu, durante los años ochenta y

noventa aumentaron las visitas mutuas de alto rango y los contactos políticos, así como los contactos entre el Partido Comunista Chino y varias fuerzas políticas latinoamericanas, y el comercio y la cooperación económica crecieron de manera sostenida (Xu, 2006, 107). Tanto para Chile, como para Colombia y Perú, es cierto que durante los años ochenta aumentaron las visitas mutuas de alto rango y los contactos políticos. Las gráficas de barras ilustran claramente un aumento de las interacciones políticas y diplomáticas durante la década de los ochenta, especialmente para los casos de Colombia y Perú. El registro de las visitas de más alto rango en el Archivo Worden durante este periodo reafirma lo mencionado. Respecto al aumento de los contactos entre el Partido Comunista Chino y movimientos y partidos políticos latinoamericanos durante la década de los ochenta esto se cumple en el caso de Colombia y Perú pero no en el de Chile. En el caso peruano el 77,8% de interacciones con movimientos y partidos políticos se da en los años ochenta, para Colombia este porcentaje es del 72,7%. En el caso de Chile no hay registro de este tipo de interacciones para este periodo debido a que se mantenía el régimen autoritario de Pinochet. El último punto sobre el crecimiento sostenido del comercio no es tan claro, por lo menos en número de interacciones registradas. En cuanto a Chile, debido a que este país mantuvo relaciones económicas bastante dinámicas con la RPC durante el periodo registrado, el aumento no es tan notorio; en el caso de Perú, y como se mencionó, parece ser que la democracia implicó una disminución en las interacciones económicas y comerciales con China; y para el caso colombiano el co-

mercio sí vio un incremento constante durante esta década.

Pasando de los puntos de referencia clave de la política exterior de la RPC durante la segunda mitad del siglo XX a una comparación más detallada de los casos de estudio, es pertinente empezar por la comparación de los datos registrados para las distintas dimensiones de análisis. Como los periodos de tiempo analizados no son iguales (Chile 38 años, Colombia 35 años y Perú 33 años), no es entonces prudente hacer una comparación numérica, sino más bien porcentual.

Empezando por la categoría de interacciones políticas y diplomáticas, es curioso anotar que Colombia, alineada con el lado occidental y bajo influencia estadounidense, fue el país que sostuvo un mayor diálogo político con la RPC. Perú también mantuvo unas relaciones políticas estables con China. El diálogo político entre el país asiático y el chileno fue mínimo, y la dimensión comercial se impuso sobre la política. Las interacciones políticas y diplomáticas de Perú y Colombia fueron similares, ya que en ambos casos los cuerpos parlamentarios jugaron un papel bastante activo, sobre todo en el caso colombiano en el cual la mitad de estas interacciones se puede atribuir a estos actores. Para la dimensión política y diplomática es pertinente hacer la comparación también en cuanto a la importancia que le dio la RPC a las interacciones con los casos de estudio a través de las visitas oficiales. Por ejemplo, en el caso colombiano las visitas oficiales son otra prueba del alto nivel de diálogo político que tenía con el país asiático, ya que en 1981 el ministro de Relaciones Exteriores visitó Colombia, seis años antes de que un funcio-

nario diplomático de este rango visitara Perú o Chile. Pero el hecho que marca la diferencia en este tema fue la visita del primer ministro de China y su delegación en octubre de 1985 a Colombia. No existe registro de una visita de tan alto nivel para el periodo analizado en los otros dos casos de estudio. Este es un aspecto de altísima relevancia si se tiene en cuenta que en términos económicos, y como se demuestra en los registros, Colombia no era una prioridad. Parece ser que existía un objetivo político claro por el lado de la RPC respecto al país que no estaba subordinado a intereses económicos.

Otro punto de comparación importante parte de la suposición de que ya que la RPC fue una abanderada de los países no alineados con las súperpotencias y se autodefinía como perteneciente y defensora del tercer mundo, América Latina pudo haber sido un territorio de gran interés para el gigante asiático en su esfuerzo por ganar reconocimiento político o ideológico en la arena internacional. En las interacciones registradas entre la RPC y los países latinoamericanos en cuestión se evidenció un discurso tercermundista y una crítica constante al imperialismo y la hegemonía de los súperpoderes. Lo anterior parece ser más recurrente en los casos colombiano y peruano que en el chileno. En el caso de Chile las relaciones se vieron marcadas por el pragmatismo, contrario a los otros dos casos en los cuales hay un diálogo político más fluido en donde se reivindica la condición tercermundista de la RPC y de América Latina.

La siguiente dimensión que debe ser tomada en cuenta para el análisis comparativo es la económico-comercial. Los resultados de la revisión de las interacciones económicas y co-

merciales justifica la situación actual de Chile y Perú respecto al comercio con China. Para ambos países el 26% de sus interacciones pertenecen a esta categoría. Las coincidencias entre Perú y Chile para la dimensión económica y comercial van más allá de haber registrado el mismo porcentaje de interacciones de este tipo. Por ejemplo, uno de los datos más interesantes de ilustrar es el hecho de que el mayor dinamismo en el campo económico entre estos países y la RPC se dio en los periodos de autoritarismo. Para el caso de Chile el 60% de interacciones económicas y comerciales se registraron durante la era Pinochet (1974-1989, en el registro del archivo), mientras que el 40% restante se da en el periodo democrático (1951-1973, en el registro del archivo). En el caso de Perú, durante ambas fases del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (1968-1980) se registraron aproximadamente el 68% del total de interacciones económicas y comerciales. Así pues, parece que los gobiernos autoritarios no impidieron de ninguna forma los flujos comerciales con China, por el contrario, parece ser que fueron un factor explicativo para el incremento de este tipo de interacciones. Otro aspecto en común entre estos dos países tiene que ver con el tipo de relación histórica en términos económicos que han tenido con la RPC —tanto en carácter como en tiempo—. Tanto para Chile como para Perú la relación comienza con los mismos elementos que la marcan hoy en día, lo que se puede definir como una relación estructural. Para Perú estos elementos estructurales son la exportación de metales y de harina de pescado, ítems que aún en la actualidad están en los primeros puestos de la canasta exportadora hacia China; en el

caso de Chile este elemento estructural es el cobre. Durante el periodo registrado se reproduce el balance comercial de la actualidad, con superávits para ambos países latinoamericanos. Se observa entonces que las relaciones comerciales actuales no son coyunturales, cuentan con una trayectoria de varias décadas que ha servido para que se consoliden; sin embargo, su carácter no ha cambiado mucho en este tiempo.

Colombia es un caso aparte en la dimensión económica, y se observa un atraso preocupante en la inserción en la economía China registrando solo el 10% de interacciones económicas y comerciales. Es usual pensar que para tener unas relaciones económicas y comerciales fuertes debe haber un diálogo político fluido que refleje unas relaciones políticas sólidas. Sin embargo, los casos de Colombia y Chile parecen contradecir lo anterior. A pesar de que Colombia tuvo amplias interacciones políticas y diplomáticas con la RPC desde el reconocimiento formal, estas no parecen haber tenido un impacto notable en los índices comerciales, y aunque el comercio se dinamizó, en comparación con los otros dos casos este no se destacó como una de las dimensiones más importantes en las relaciones. Resulta desalentador que una relación política tan fluida no haya resultado en el aumento de las interacciones económicas y comerciales, y que aún hoy en día se reclame una relación más estrecha con la RPC en este ámbito. En cambio, Chile fue el país que tuvo el menor porcentaje de interacciones políticas y diplomáticas. No obstante, registró las relaciones económicas y comerciales más dinámicas de los tres casos, y mantiene en la actualidad la relación más beneficiosa en términos económicos con la

RPC. De acuerdo con lo anterior parece que el éxito chileno no se debió a su excelente nivel de diálogo político con la RPC, sino más bien a su potencial exportador de una materia prima esencial para el desarrollo económico de China, el cobre. Aunque esto no es una sorpresa para nadie, sí resulta sorprendente ilustrar la ausencia de la dimensión política como factor explicativo para el éxito comercial de Chile con China.

Retomando el análisis de las interacciones “pueblo a pueblo” que se había iniciado anteriormente como un punto de referencia importante para la política exterior de la RPC en sus inicios, es pertinente analizar otros aspectos de esta categoría, como por ejemplo los actores. En el caso de Chile, la Asociación de Amistad entre China y América Latina (AACAL), el Instituto del Pueblo Chino para las Relaciones Exteriores, y asociaciones sino-chilenas solo tuvieron una participación del 26% del total de las interacciones “pueblo a pueblo” registradas, sobre todo después de que se establecieran las relaciones. Lo anterior significa que otros actores como las federaciones juveniles y de mujeres, sindicatos, médicos, profesores y artistas tuvieron un rol más activo dentro de esta categoría antes del reconocimiento. Para el caso de Perú, este tipo de asociaciones estuvo presente en un 55% del total de interacciones pertenecientes a esta categoría, la mayoría durante el docenio militar. Otro actor recurrente en esta dimensión para el caso peruano fueron los medios de comunicación, presentes en 34,5% del total de interacciones “pueblo a pueblo”. En el caso colombiano, estas asociaciones cobran relevancia a finales de la década de los setenta. La participación de la Asociación de

Amistad Colombo-China, junto con la AACAL e institutos culturales y de entendimiento, fue del 44% del total de interacciones “pueblo a pueblo”, jugando también un papel importante como actores dentro de esta categoría. El rol que jugaron estas organizaciones en las interacciones de estos países latinoamericanos y la RPC se puede ilustrar de una mejor forma si se sale de la categoría “pueblo a pueblo” y se mide el nivel de participación sobre el total de interacciones registradas para cada país y en todas las dimensiones. Mirado desde esta perspectiva, se tiene que en Colombia este tipo de asociaciones de amistad e institutos estuvieron presentes en 24% del total de interacciones registradas, seguidas por el caso chileno con el 13%, y en tercer lugar Perú con el 11%.

Las tres últimas categorías (interacciones militares, interacciones académicas, científicas y culturales oficiales, e interacciones con movimientos y partidos políticos) se pueden analizar en conjunto ya que no representaron un porcentaje significativo de las interacciones registradas. Sin embargo, hay varios aspectos importantes de analizar para las diferentes categorías. En cuanto a la dimensión militar podemos ver que Perú fue el país que mayor porcentaje registró para este tipo de interacciones (9%), la mayoría de ellas durante el docenio militar. Cabe mencionar que la primera visita oficial hecha por representantes del Ejército Popular de Liberación chino a Suramérica fue a Perú. Lo anterior evidencia que por más de que las interacciones de este tipo no hayan copado la agenda bilateral, sí hubo fluidez en las relaciones militares sino-peruanas. El siguiente país con el mayor porcentaje en esta dimensión fue Chile (4%), seguido de cerca por Colombia

(3%). En el caso del primero, las interacciones militares se dieron en su mayoría durante la dictadura militar, y el número restante en un periodo corto previo al golpe de Estado. En el caso colombiano las interacciones de este tipo fueron mucho menos vistosas y numerosas que en el peruano, e incluso que en el chileno, sin ser esta una categoría relevante en las relaciones sino-colombianas para el periodo registrado.

Respecto a las interacciones académicas, científicas y culturales se observa que las más dinámicas en este campo respecto a la RPC fueron las que se llevaron a cabo con Chile y Colombia. El primero registró un 10% del total de interacciones para esta dimensión, muchas de ellas enmarcadas en expediciones a la Antártida. Aunque probablemente la cooperación científica entre Chile y la RPC en este territorio se dio por las condiciones geográficas chilenas, no está demás resaltar que una cooperación científica tan especializada no se dio en ninguno de los otros casos. Colombia registró un 9% de interacciones de este tipo sobre el total, en las cuales se destacan una serie de acuerdos de cooperación en el campo cultural, científico, deportivo y tecnológico. El rezago en esta dimensión pertenece a Perú que registró un bajo porcentaje de este tipo de interacciones (solo el 3%). Finalmente, en la última categoría por analizar, las interacciones con movimientos y partidos políticos, Colombia ocupa el primer lugar con el 10% del total de sus interacciones pertenecientes a esta dimensión. Le sigue Perú con un 8%, y Chile se queda atrás con solo el 3%. En los casos de Chile y de Perú las dictaduras militares tienen un efecto negativo claro sobre este tipo de interacciones. Para finalizar, cabe mencionar

que en un principio las interacciones con la RPC en este campo se limitaban a partidos y movimientos comunistas y de izquierda, pero luego toman un carácter variado evidenciado en los casos de Perú y Colombia en los cuales partidos de toda índole interactúan de manera activa con el Partido Comunista de China.

En conclusión, las interacciones registradas en el Archivo Worden iluminan unas dimensiones que usualmente son opacadas por números exorbitantes o factores de carácter político que distorsionan el estudio de las relaciones sino-latinoamericanas. La intención del presente estudio era mostrar que las relaciones que sostiene la RPC en la actualidad con América Latina no nacen de la nada y tienen una trayectoria más larga de lo pensado. Es prudente revisar la historia para analizar el presente, ya que esto permite asumir de una manera más madura y estratégica los retos que impone la transformación del orden global y el ascenso de China como potencia mundial. La revisión de los casos de Chile, Colombia y Perú a través de la reconstrucción histórica de sus relaciones con la República Popular China ilustra dimensiones más allá de la política, la ideológica o la comercial, y cuestiona si la llegada de China al continente es algo reciente. Las interacciones que sostuvo China con el continente durante la segunda mitad del siglo xx, y el registro de las mismas por ojos estadounidenses no son hechos fortuitos, más bien son una clara evidencia del valor estratégico que representa América Latina. Es hora de que el continente latinoamericano, y especialmente Colombia, despierten frente a esta realidad y la asuman de la mejor manera posible, teniendo en cuenta las trayectorias propias de las rela-

ciones con las potencias mundiales y las de países hermanos. Esta es la única forma como el país y Latinoamérica pueden aprovechar su posición privilegiada en cuanto a recursos y geografía, para sostener relaciones beneficiosas con actores que llegan al nuevo mundo con sus propios intereses y expectativas.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2012. *La República Popular China y América Latina y el Caribe: diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*. Documento oficial Cepal.
- Cornejo, Romer y Abraham Navarro García, 2010. “China y América Latina: recursos, mercados y poder global”, en *Nueva Sociedad*, n.º 228, julio-agosto.
- Creutzfeldt, Benjamin, 2012. “Introducción: treinta años de Relaciones Colombo-Chinas”, en Benjamin Creutzfeldt (ed.), *China en Latina América: reflexiones sobre las relaciones transpacificas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 13-22.
- González-Vicente, Rubén, 2012. “Mapping Chinese Mining Investment in Latin America: Politics or Market?”, en *From the Great Wall to the New World: China and Latin America in the 21st Century*. The China Quarterly Special Issues New Series, n.º 11.
- Liu, Haifang, 2008. “La diplomacia cultural de China hacia los países africanos en el nuevo siglo”, en *África, la nueva frontera china*. Edición especial del Boletín Gobernasia.
- Hearn, Adrian y José Luis León-Manríquez, 2012. “China and Latin America: A New Era of an Old Exchange”, en *From the Great Wall to the New World: China and Latin America in the 21st Century*. The China Quarterly Special Issues New Series, n.º 11.

- Hernández, Carlos E., 1997. *Colombia y China, de la hostilidad al acercamiento 1949-1980 (antecedentes de las relaciones diplomáticas)*. Obra presentada como requisito para el ascenso a la categoría de embajador en la Carrera Diplomática y Consular de la República. Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Jiang, Shixue, 2006. “Una mirada china a las relaciones con América Latina”, en *Nueva Sociedad*, vol. 203, pp. 62-78.
- Jiang, Shixue, 2012. “Las relaciones de China con Colombia”, en Benjamin Creutzfeldt (ed.), *China en Latina América: reflexiones sobre las relaciones transpacificas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 277-293.
- Pérez Le-Fort, Martin, 2006. “China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria”, en *Nueva Sociedad*, vol. 203, pp. 89-101.
- Puyana Ramos, Guillermo, 2010. “La diplomacia no formal en la etapa post diplomática entre Colombia y China”, en *Colombia y China: treinta años de amistad y cooperación*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Soto Álvarez, Augusto, 1998. “Chile mira hacia China: relaciones en una nueva era”, *Estudios Internacionales*, vol. 31, n.º 121-122.
- Spanakos, Anthony P., Xiao, Yu, 2012. “Se necesitan tres: relaciones entre China, Estados Unidos y América Latina”, en Benjamin Creutzfeldt (ed.), *China en Latinoamérica: reflexiones sobre las relaciones transpacificas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Tamames, Ramón, 2008. *El siglo de China: de Mao a primera potencia mundial*, Barcelona, Planeta.
- Torres, Víctor, 2010. “El TLC Perú - China: posibles implicancias para el Perú”, en *Pensamiento crítico*, n.º 13, pp. 101-120.
- Xu, Shicheng, 2006. “Las diferentes etapas de las relaciones sino-latinoamericanas”, en *Nueva Sociedad*, vol. 203, pp. 102-113.
- Wilhelmy, Manfred y Rosa María Lazo, 1997. “La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico”, en *Estudios Internacionales*, n.º 117.

La Organización de Cooperación de Shanghái: una herencia de la Guerra Fría

Nidia Liseth Rodríguez Villalobos

Candidata a Máster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos

nidialiseth@gmail.com

INTRODUCCIÓN

La Organización de Cooperación de Shanghái (ocs) es uno de los organismos multilaterales de mayor relevancia en el concierto internacional, a causa de una serie de características particulares que, sumadas a factores políticos y de voluntades, permiten que se haya consolidado como un agente tomador de decisiones sobre una esfera geoestratégica de influencia relevante para el sistema, en una época de reorganización estructural del Sistema Internacional y surgimiento de nuevos poderes internacionales.

La relevancia geoestratégica de Asia Central está dada, en gran medida, por la importancia que tienen para el mundo y su estructura los países que la conforman, la cual está condicionada por características como la densidad poblacional; los recursos con los que cuentan; la posición geoestratégica, económica y política; las capacidades militares, y las pretensiones de poder regional y global de algunos de sus Estados parte.

La ocs, que surgió en junio de 2001 (época de pos Guerra Fría y multilateralidad), está compuesta por tres categorías de actores: países miembros (entre los que se encuentran China, Rusia, Kazajistán y tres países centroasiáticos: Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán), observadores (India, Irán, Paquistán y Mongolia) y Dialogue Partners (Bielorrusia y Sri Lanka) (SECTSCO, 2013).

En términos geográficos, los países miembro de la ocs ocupan un territorio de 30'189.000 km², lo cual representa tres quintas partes de la masa euroasiática. Referente a sus características demográficas, su densidad poblacional permite afirmar que la suma de este indicador en los países de esta esfera representa la cuarta parte de la población mundial. De incluirse la masa poblacional de los Estados observadores, este índice aumentaría alcanzando el 50% de la población del planeta (Nazarbayev, 2005).

Adicional a lo anterior, en el ámbito económico esta Organización reúne dos de las principales economías del mundo (China ocu-

pa el puesto 2 y Rusia el 9, según el *ranking* del Banco Mundial, a partir del análisis de su PIB para el 2011). En términos militares congrega el segundo (Rusia) y tercer (China) poder militar (ABC, 2008), y al primer (Rusia) y tercer (China) poder nuclear del mundo.

El objetivo principal de la OCS es fortalecer la mutua confianza y las relaciones de buena vecindad entre los países miembros, promoviendo la cooperación efectiva en política, comercio y economía, ciencia y tecnología, cultura y educación, energía, transporte, turismo, protección ambiental y otros campos similares, que permitan garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad en la región, lo anterior a partir del establecimiento de un nuevo orden internacional político y económico, democrático, justo y racional (SECTSCO, 2013).

En atención a alcanzar estos objetivos, la OCS se ha estructurado de modo tal que las alianzas que se establecen están encaminadas a propender por cooperación en seguridad ampliada¹ (militar, política, económica, ambiental y societal, conforme a la definición de Barry Buzan en el realismo neoclásico), propiciado por su alto componente político.

En esta organización, China y Rusia desempeñan un papel de liderazgo contundente, desde el momento de su creación hasta la actualidad; no solo a causa de sus capacidades económicas, militares y sociales, sino también motivado por la voluntad política de los dos Estados por consolidarse como hegemonías

regionales y globales, garantizando adicionalmente la seguridad y estabilidad fronteriza regional y, por ende, su seguridad y supervivencia nacional.

Estas pretensiones inducen a la necesidad de determinar ¿en qué medida la Organización de Cooperación de Shanghái, surge en procura de contribuir al posicionamiento de China y Rusia como hegemonías regionales y globales?

A partir de esta problemática surge la hipótesis de que, teniendo en cuenta el papel que han desempeñado Rusia y China en la creación de la OCS y la preponderancia que estos países le han brindado al organismo multilateral en el marco de su política exterior, se hace posible aseverar que esta obedece a un mecanismo estratégico que les permita posicionarse en el concierto internacional como hegemonías regionales y globales, a partir de la lógica de la hegemonía compartida, ante el vacío dejado por la URSS, en un contexto de pos Guerra Fría y multilateralidad.

Pretendiendo comprobar el argumento planteado, este trabajo se dividirá en tres partes: la primera de ellas versará acerca de la incidencia que tuvo el fin de la Guerra Fría sobre China y Rusia, vista principalmente desde la esfera geográfica y estructural en el concierto internacional; en la segunda, se postulará la creación de la OCS como mecanismo de política exterior de China y Rusia para contrarrestar los efectos del fin de la Guerra Fría y adoptar una postura revisionista frente a la estructura

¹ Seguridad: aquel objetivo hacia el que se encaminan los Estados y las sociedades en procura de alcanzar y “mantener su identidad independiente y su integridad funcional, contra las fuerzas de cambio que pueden ser percibidas como hostiles” (Buzan, 1991, 432).

unipolar del sistema. Finalmente, en la tercera parte se analizará el papel que ha desempeñado esta organización en la consolidación de Rusia y China como nuevas hegemonías, a partir de la lógica de la hegemonía compartida.

I. INCIDENCIA DEL FIN DE LA GUERRA FRÍA SOBRE CHINA Y RUSIA

Los efectos sobre la zona de Asia Central, y más particularmente sobre países como China y Rusia, no se limitan a las modificaciones estructurales del sistema y las alteraciones en política exterior que éstas pudieran contraer. Este suceso generó igualmente efectos de corte económico, militar, social y político.

A. Efectos geográficos del fin de la Guerra Fría para China y Rusia

En el caso de China y Rusia, uno de los principales efectos negativos se encuentra en el ámbito geográfico, por cuanto a partir de la desintegración de la URSS, la inestabilidad política, social y territorial se convirtió en una constante, a causa de las disputas fronterizas en el territorio contiguo. Estas disputas amenazaban la integridad, estabilidad y seguridad interna del país.

Entre estos conflictos sobresalían la falta de un estatus legal para buena parte de la línea fronteriza compartida con las nuevas repúblicas independien-

tes de Asia central (la frontera china en esa región se había transformado en cuatro secciones diferentes); la disputa con varios países del Sureste de Asia por la islas Spratly, un territorio de islotes situado Mar del Sur de China, entre las costas de Vietnam y Filipinas, en el que se mezclaban sentimientos nacionalistas y las perspectivas por encontrar energéticos (Rocha, 2009, 693-719).

Una de las consecuencias geográficas principales fue la redefinición de fronteras, ocasionada por la división de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas que dejó una serie de nuevos territorios que buscaban su independencia y consolidación como nuevos Estados del sistema, como el caso de Georgia.

Este caso es uno de los ejemplos desestabilizadores de la seguridad, estabilidad y paz de la región, generados a partir del fin de la Guerra Fría, por cuanto posterior a la separación de Georgia, en 1991 se inicia el conflicto entre esta y Osetia del Sur².

En esta época, el gobierno separatista de Osetia del Sur buscó su independencia de Georgia por medio de una guerra civil, frente a la cual Rusia participó como pacificador, consiguiendo una tregua entre los dos actores. Esta actuación se puede explicar desde la lógica del realismo defensivo, propendiendo hacia la seguridad internacional y la estabilidad.

Esto se debe a las condiciones desfavorables, particularmente en cuanto a la economía, a las que se veía abocada Rusia después de la

² Osetia del sur comprende 4000 kilómetros cuadrados de territorio, y su frontera se encuentra a 100 kilómetros al norte de la capital georgiana, Tbilisi. Está situado en el Cáucaso, colinda con Osetia del Norte, la cual es una República autónoma de la Federación Rusia.

implosión que generaba pocos incentivos para buscar un conflicto que lo catapultara como poder regional. Sin embargo, su accionar conciliador le permitía presentarse ante la región y el sistema como un agente con capacidad política de decisión e interesado por los conflictos de su zona contigua.

El realismo defensivo afirma que los Estados propenden hacia la búsqueda de la seguridad sobre la búsqueda de poder (Petrollini, 2003). Para los realistas defensivos, la estructura internacional proporciona muy pocos incentivos a los Estados para que estos revisen el incremento adicional del poder, en cambio los empuja a mantener el equilibrio existente del mismo (Glenn, 2002, 151).

Recientemente, la región separatista ha contado con el apoyo de Rusia, particularmente después de abril de 2008, época en la que este país estrecha lazos con Osetia del Sur y con Abjasia. Adicionalmente, dio muestras claras de este apoyo y discrepancia frente a Georgia; al declarar su voluntad de rechazo frente a la solicitud de ingreso de este actor a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (organismo multilateral al cual pertenece Rusia).

El interés de los rusos por esta región está dado a causa de la inmensa inversión que estaba llevando acabo la compañía de gas estatal rusa, Gazprom. Adicionalmente, dos tercios del presupuesto anual de Osetia del Sur (unos 30 millones de dólares), para ese año, proceden directamente de las arcas de Moscú (Reuters, 2008), lo cual demuestra un interés económico y expansionista por parte de Rusia.

Para Mearsheimer esta situación sería claramente una propensión hacia su conso-

lidación como hegemon en un ámbito regional, hasta consolidarse en el nivel sistémico, siguiendo políticas expansionistas cuando y donde los beneficios pesen más que los costos, a partir de la lógica del “realismo ofensivo” (Taliaferro, 2000-2001, 128).

En el caso de China, este es un país que cuenta con una “frontera terrestre de poco más de 22 mil kilómetros compartida con 14 naciones y de 14 mil 500 kilómetros de litorales que defender” (Granados, 2006, 121). Este amplio territorio ha presentado históricamente una serie de problemáticas fronterizas generadas por movimientos secesionistas, entre los cuales se encuentran y cobran relevancia actual los de Xinjiang y la región del Tíbet.

Xinjiang está conformada mayoritariamente por personas que practican un islam sunita moderado. Los grupos clandestinos que retan la autoridad del gobierno central pretenden la separación y conformación de un territorio denominado Turquestán Oriental o Turquestán Chino (Granados, 2006, 129).

Por su parte, la región del Tíbet es conflictiva al ser una zona con delimitación fronteriza pendiente entre China e India. Aun así, cobra mayor relevancia la problemática interna, al existir pretensiones separatistas por parte de esta región. “Sin embargo, el Dalai Lama ha cambiado radicalmente su posición desde 1987 a favor de que el Tíbet sea una región con mayor autonomía dentro del control de China” (Granados, 2006, 130).

Estos conflictos internos y situaciones desestabilizadoras, sin descontar las demandas por violaciones de los derechos humanos que pesan sobre China, han ocasionado que no solo se convierta en un tema de im-

portancia interna, sino que también cobre relevancia en el ámbito externo. A causa de lo anterior, la RPC ha hecho evidente su postura contra los movimientos separatistas en el mundo.

B. Efectos en política exterior del fin de la Guerra Fría para China y Rusia

Por otra parte, el declive de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, a partir del fin de la Guerra Fría y el cambio estructural que este implicaba, dejó al mundo de forma temporal con una estructura unipolar, con Estados Unidos a la cabeza, al ser la principal potencia del mundo, entendiendo este concepto como la utilización de las fuerzas militares, económicas y hasta morales en circunstancias determinadas y con vista a objetivos también determinados (Aron, 1962, 80).

Esta nueva estructura propició en otros agentes del concierto internacional una voluntad revisionista que permitiera posicionarse como el adversario al poder hegemónico de Estados Unidos, diezmando el poder e influencia del mundo sobre sus zonas contiguas y aumentando su poder como potencia³. En

razón de lo anterior surgen actores como la Unión Europea, Japón, China y Rusia, que contribuyen a la conformación del actual enfoque estructural del concierto internacional, bajo la forma de la multilateralidad.

Estas pretensiones hegemónicas, y los cambios estructurales planteados, se pueden explicar a partir del concepto de “hegemonía” y del carácter cíclico del mismo. Para entenderlo se empleará la definición de Antonio Gramsci, quien la postula como el conjunto de grupos de la sociedad, donde el dominante establece un liderazgo moral, político e intelectual sobre sectores subordinados haciendo que sus intereses sean los intereses de la sociedad (Gramsci, 1966, 19). Siguiendo el argumento previo, hegemonía se entiende como “la formación progresiva de alianzas centradas alrededor de un grupo social determinado” (p. 2).

Referente al ciclo de las potencias, se apelará a lo planteado por Robert Gilpin, quien en su teoría de las Guerras Hegemónicas plantea que el hegemón, a partir de sus capacidades militares-estratégicas y económico-tecnológicas, se convierte en un Estado benefactor al inicio del ciclo, para posteriormente pasar a ser víctima de su expansión imperial, debido

³ Potencia: en el ámbito de las relaciones internacionales existen múltiples definiciones desde las diferentes teorías de la disciplina. Sin embargo, para efectos de este trabajo se apelará a la definición de potencia *positivamente*: significa la capacidad de un Estado de hacer lo que quiere hacer, tal como lo quiere hacer y cuando lo quiere hacer, y la capacidad de hacer que los otros hagan lo que nunca hubieran hecho sin esa relación de potencia. Adicionalmente, es bueno aclarar que la *potencia* no existe *per se* sino que se calcula en el marco de una relación dinámica entre dos o más unidades políticas. Referente a esta definición es útil apelar a la potencia estructural, que se evidencia a partir del *soft power* o la capacidad de seducción y cooptación, que se ubica como totalmente opuesto a lo que también se conoce como *hard power* que hace referencia a la potencia de mando o de obligación. Y del *structural power* o la capacidad para moldear y determinar las estructuras de la economía política global en torno a la cual todos los Estados operan, que se encuentra completamente contrario al denominado *relational power* en el contexto de relaciones de poder de fuerza o interacción conflictiva.

a su papel de gendarme del mundo y garante de los bienes públicos colectivos.

En este contexto de “Estado benefactor” se da el inicio de la fase de crecimiento económico de sus competidores con tasas de desarrollo importantes que permiten que el hegemon apele al intento de *Burdensharing* o reparto de la tareas en esta nueva configuración económica hacia sus aliados, convirtiéndose así en depredador, y su reemplazo se hace inevitable por parte de una nueva potencia hegemónica y que va a inducir el origen de un nuevo ciclo de las potencias.

Aunque este es un concepto surgido desde un ámbito sociológico, es aplicable a las relaciones internacionales a partir de la lógica de un agente (Estado o bloque de Estados) dominante, que busca imponer su ideología a los demás actores del concierto internacional, a través de acciones de *hard power* (fuerza militar) o de *soft power* (disuasión), procurando la generación de alianzas que le permitan garantizar su sostenibilidad y poder.

II. LAS PERCEPCIONES EN POLÍTICA EXTERIOR DE CHINA Y RUSIA FRENTE A LA SEGURIDAD ENERGÉTICA Y ESTADOS UNIDOS COMO ESTADO INTRUSO

La OCS es una de las organizaciones canalizadoras de cooperación de Asia Central. Sus antecedentes se remontan al Grupo de

Shanghái o Los 5 de Shanghái, creado en 1996, y conformado por “China, Rusia, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán como medida de confianza que permitiera la desmilitarización de las fronteras que los separan, el establecimiento definitivo de las fronteras y, en su momento, la cooperación transfronteriza” (Abad, 2008, 4).

Posteriormente, se constituyó en la Organización de Cooperación de Shanghái (ocs), a partir de la inclusión a este grupo de Uzbekistán, en el 2001. Esta Organización surge a partir de la pretensión de los Estados miembros por garantizar su seguridad, estabilidad y soberanía frente a amenazas geográficas al interior de la región y políticas invasivas exógenas provenientes de poderes extraterritoriales, que como Estados Unidos u organizaciones como la OTAN, tienen intereses geográficos, económicos, militares y de recursos energéticos sobre la zona.

Este mecanismo multilateral hace parte de las relaciones de complementariedad que se han establecido entre la República Popular China y Rusia, procurando beneficios conjuntos a los dos Estados en materia económica, comercial y política, en áreas como el comercio de hidrocarburos y alianzas en escenarios multilaterales que permitan generar una “balanza de poder”⁴ frente a Occidente, particularmente Estados Unidos, y garantizar la seguridad energética de los Estados miembros.

⁴ Se entiende por *Balanza de poder* conforme a lo explicado por Waltz en el neorrealismo, lo siguiente: la teoría del equilibrio del poder es una teoría acerca de los resultados producidos por las acciones no coordinadas de los Estados. La teoría enuncia presupuestos acerca de los intereses y los motivos de los Estados, en vez de explicarlos. Lo que explica son las restricciones que aquejan a todos los Estados (Waltz, 1988, 180).

Se entenderá la seguridad energética⁵ conforme a lo descrito por la Agencia Internacional de Energía (AIE) desde su perspectiva actual, en la que se incluyen los aspectos concernientes a la creciente complejidad de los sistemas de energía y la amplia gama de vulnerabilidades que pueden afectarlos (OECD/IEA, 2011, 7).

Estas asociaciones se han evidenciado en escenarios como el Consejo de Seguridad, en el cual los dos Estados se desempeñan como miembros permanentes con derecho a veto y han incidido en la no aprobación de resoluciones propuestas por Estados Unidos como la invasión a Irak o las sanciones económicas a Irán (observador de la OCS), a causa de su programa de energía nuclear.

A. La importancia de los temas energéticos para la conformación de la ocs

La Organización de Cooperación de Shanghái permitió formalizar las “relaciones de cooperación estable entre Moscú y Beijing en temas de seguridad y lucha contra el terrorismo” (Anuario Asia Pacífico, 2006, 553), en una zona que cuenta con la mayor cantidad de reservas de petróleo y gas comprobadas en el mundo, sobre la cual existe un interés geoestratégico y económico por parte de Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y China, entre otros.

Se habla acerca de aspectos energéticos, teniendo en cuenta que este es un tema que se ha politizado en la agenda nacional e internacional de los países, considerando que:

en un mundo en el que cada vez más, los recursos energéticos serán un bien necesario y escaso, los países (u organizaciones de cooperación regional) con capacidad para ello, persiguen asentar posiciones en torno a las bolsas energéticas de Oriente Medio, donde existen en la actualidad la mayoría de reservas probadas de petróleo y gas (Anuario Asia Pacífico, 2006, 553).

La zona de Oriente Medio tiene gran importancia energética para el mundo, ya que genera un cuarto de la producción mundial de petróleo y contenía, para la época de la Guerra del Golfo (1990), el 65,7% de las reservas mundiales; un porcentaje que aumentará, aproximadamente, hasta un 85% en los próximos 20 años, mientras que Estados Unidos cuenta con un porcentaje del 2,6% de las reservas mundiales, frente a su alto consumo, del 25,5% de la producción petrolífera mundial (Antón, 2013) lo cual explica su importancia en el contexto internacional.

Esta necesidad de suplir los requerimientos energéticos de Estados Unidos, la alta cantidad de reservas en esta materia con que cuentan los países de la zona y su necesidad de garantizar su seguridad energética, explican la voluntad norteamericana por tener injerencia

⁵ Entre las vulnerabilidades por considerar en la seguridad energética se encuentran “las interrupciones que pueden afectar a otras fuentes de energía (por ejemplo, las sequías que causan una disminución en la disponibilidad de energía hidroeléctrica), infraestructura (por ejemplo, fallas técnicas que afectan tuberías o centrales eléctricas), o sectores de uso final (por ejemplo, aumentos repentinos de la demanda de calor o electricidad durante los eventos climáticos extremos)” (OECD/IEA, 2011, 7).

política y militar sobre el territorio; teniendo en cuenta que esto le permitiría acceder a los recursos de manera efectiva, reduciendo costos transaccionales generados por regímenes políticos adversos a la ideología de Estados Unidos. Esta pretensión justifica, desde su perspectiva, las invasiones a Afganistán (2001) e Irak (2003).

Dado que la seguridad energética está relacionada con la capacidad de acceder a los recursos energéticos y poseer un control real sobre los mismos, las pretensiones norteamericanas sobre los recursos de la zona contigua a China y Rusia representan una amenaza real a los dos principales actores de la ocs (China y Rusia), pues limitan el control efectivo sobre los recursos energéticos en reserva y explotados en su zona contigua. Particularmente para los chinos, cuyo alto consumo energético los condiciona a ampliar las fuentes y recursos, esta injerencia norteamericana está en detrimento de la seguridad energética, al este último alterar las condiciones de oferta del mercado energético conforme a sus intereses.

Por otra parte, es de suma importancia el papel desempeñado por esta organización en procura de garantizar la seguridad y estabilidad de los Estados parte, teniendo en cuenta los diversos conflictos existentes en la zona⁶, los

cuales generan situaciones de vulnerabilidad a la seguridad energética, considerando los costos que tiene la guerra frente a la estabilidad política, el desarrollo de la infraestructura y los costos de exploración y extracción de los recursos energéticos.

B. Estados Unidos como una amenaza latente a la seguridad de la región

Para China y Rusia, las invasiones iniciadas en 2001 por Estados Unidos en el marco de su lucha contra el terrorismo representan una clara amenaza a la seguridad y la estabilidad nacional y de la región, ocasionada en parte por la cantidad de recursos energéticos que poseen Afganistán e Irak, y que serían controlados por los norteamericanos. Por otra parte, a causa de la capacidad de injerencia sobre la región que adquirió este poder externo sobre la zona, limitando consecuentemente el poder de China y Rusia sobre el territorio contiguo. Todo lo anterior se resume en el siguiente párrafo:

Las potencias efectivas (Estados Unidos y la Unión Europea) y las firmes candidatas a competir con ellas (Rusia y China) actúan sobre el terreno en dos sentidos opuestos, afirmando sus pasos y captando nuevos aliados en una carrera de obstáculos que pre-

⁶ Conforme al informe internacional CIDOB 2012, la zona contigua a China y Rusia es una de las más conflictivas del mundo. Referente a la categorización en relación con los conflictos como inestabilidad social y represión, en cuatro países se han evidenciado situaciones beligerantes (Camboya, China, India y Kazajstán), un país tiene situación de violencia de origen étnico o religioso (Pakistán), doce países enfrentan sucesos de violencia política y terrorismo (Bangladesh, China, Filipinas, India, Indonesia, Kazajstán, Malasia, Nepal, Pakistán, Tadjikistán, Tailandia y Rusia), siete países presentan conflictos intraestatales, guerras civiles o golpes de Estado (Afganistán, India, Indonesia-Papua Nueva Guinea, Irán, Myanmar, Pakistán, Tailandia) y existe un conflicto regional (Tailandia-Camboya) (Anuario Internacional CIDOB, 2012, 116-118).

tende por un lado, llegar al Caspio y a Oriente Medio y, por otro, tocar la campana del petróleo y asegurarse el acceso privilegiado a la zona conocida como el Gran Creciente, donde se encuentran un 70% de las reservas seguras de petróleo y gas del mundo (Anuario Pacífico, 2006, 554).

Esta carrera de oposición entre los anteriores actores, que ha conducido a asociaciones estratégicas⁷ entre los mismos (EE.UU. y la UE y China y Rusia) como parte de sus acciones en política exterior, se explican en el marco del concierto internacional, a partir del dilema de seguridad propuesto por Waltz en el neorrealismo, mediante el cual se plantea que el aumento en los esquemas de seguridad en un Estado se traduce en la disminución de la seguridad de otros (Waltz, 2000, 5).

La OCS es una de las acciones implementadas por los gobiernos de Beijing y de Moscú que procuran la disminución de la seguridad y el poder de Estados Unidos y la Unión Europea, aumentando sus capacidades de influencia sobre la región. Esta asociación ha sido posible a pesar de las voluntades individuales mutuas de incrementar el poder y consolidarse como hegemonía, por cuanto existen percepciones afines que han generado una postura conjunta que les ha permitido identificar las necesidades comunes (estabilidad regional y control sobre la región), aliados afines e incluso amenazas compartidas (injerencia norteamericana en la zona).

La asociación estratégica de cara a la creación de la Organización de Cooperación de Shanghái, que se deriva de las decisiones de política exterior de China y Rusia, es susceptible de análisis a partir de la *sectorización de la seguridad* establecida por Buzan. Esta pretende adaptar las relaciones internacionales dentro de una estructura sistémica descentralizada y regionalizada con la agenda ampliada de los estudios de Seguridad, que considera no solo los sectores tradicionales –militar y político–, sino también el económico, societal y ambiental, aseverando que las nuevas interacciones y acuerdos estratégicos entre los Estados se dan a partir de percepciones de seguridad comunes en relación con los demás Estados, a causa de la cercanía geográfica (Buzan, 1991, 432). Esta teoría le da prevalencia al nivel regional para su desarrollo; sin embargo, también tiene en cuenta el nivel local, global e interregional.

En suma, esta asociación estratégica entre Rusia y China, tal como lo plantea Waltz, puede percibirse como un mecanismo de balanza de poder, el cual es motivado por los intereses de ambos Estados, considerando que además de supervivencia comparten la pretensión de obtener mayor poder. De esta manera, las interacciones entre los dos Estados deben ser consideradas como algo más que alianzas comerciales o políticas, siendo estas parte de una asociación estratégica que surge a partir de percepciones de seguridad comunes o afines y que condiciona el accionar de los Estados hacia

⁷ Asociación estratégica: aquella que se da en el marco del sistema internacional anárquico, en el que a pesar de existir voluntades competitivas por parte de los Estados, la cooperación surge como un mecanismo para garantizar la supervivencia, el poder y la seguridad (planteadas por Buzan) de los mismos de forma estratégica, frente a amenazas comunes.

espacios de cooperación en los que se plantea el dilema de seguridad.

III. EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHÁI EN LA CONSOLIDACIÓN DE RUSIA Y CHINA COMO NUEVAS HEGEMONÍAS

Tal como se ha mencionado previamente, en la actualidad existen voluntades revisionistas y de poder por parte de China y Rusia, que procuran consolidarse como actores hegemónicos, no solo en sus esferas de influencia, sino también en el contexto global, por lo cual han encaminado sus acciones en política exterior hacia tal fin, en sus diversas áreas de influencia.

Sin embargo, estos agentes han adelantado un análisis racional que les permita consolidarse como tales a partir de un estudio de las percepciones propias y de las de los demás agentes, dentro de un sistema anárquico. De este análisis ha surgido la necesidad de adoptar políticas internas y externas acordes con los cambios estructurales que han acaecido a partir del fin de la Guerra Fría las cuales, tal como lo plantea Waltz, condicionan el accionar de los Estados (Linklater, 1995, 250).

A. Los cambios estructurales a partir del fin de la Guerra Fría y la consolidación de China y Rusia como potencias

En el marco de estos cambios —los de mayor relevancia para el análisis de potencia efectuado

por China y Rusia— se encuentran el fin de la estructura unipolar con el declive de Estados Unidos (sin afirmar que esto implique el fin de su hegemonía), el posicionamiento de nuevos Estados como hegemonías regionales o sectoriales, presionando la aparición de un sistema cuya estructura es multipolar, y el surgimiento y la relevancia de los organismos multilaterales en el concierto internacional.

En relación con lo anterior, se explicarán las alteraciones en las concepciones en términos de potencia⁸ que han acaecido a partir del fin de la Guerra Fría en relación con los actores principales para este trabajo (Estados Unidos, Rusia y China).

Para los Estados Unidos implicó pasar de ser una superpotencia que competía por el poder con la URSS (otra superpotencia del momento) por medio de la disuasión (capacidad militar y nuclear), a ser potencia hegemónica, siendo el único Estado (durante un lapso de tiempo) capaz de marcar las reglas de juego en las diferentes esferas del sistema (político, económico, social y militar) y de determinar la estructura de poder del concierto (Barbe, 1995, 147).

El inicio del mundo multipolar se propició por el tránsito de Estados como China y Rusia, de ser potencias regionales (al desempeñar el papel de gran potencia en un espacio geográfico específico, estableciendo reglas de juego en el mismo) (Barbe, 1995, 150) o en declive, a convertirse en grandes potencias, siendo “países con intereses mundiales que

⁸ Esta categorización se realiza conforme a la clasificación de los tipos de potencia: la superpotencia, la potencia hegemónica, la gran potencia, la potencia media y la potencia regional (Barbe, 1995, 147-148).

cumplen funciones diferentes en el sistema internacional con capacidad de erosionar el poder de la potencia hegemónica” (p. 149), adoptando políticas revisionistas para tal fin.

Esta nueva categorización les permitió cobrar relevancia en el concierto internacional a partir de sus amplias capacidades económicas, geográficas, demográficas, militares, políticas y nucleares, sin descontar la voluntad evidente de los dos actores por consolidarse como hegemonías frente a un Estados Unidos cuya supremacía se encontraba en declive.

Sin embargo, no es posible desconocer la existencia de otros actores de relevancia en el concierto internacional como la Unión Europea, Japón, India, Brasil, entre otros, cuyas capacidades les permiten ser considerados, frente a ciertos espacios o temas de influencia, como agentes tomadores de decisión de importancia para el concierto internacional.

B. La hegemonía compartida de Rusia y China y la creación de la ocs

Entre las acciones de política exterior adelantadas por China y Rusia se encuentra la consolidación de las relaciones entre los dos Estados, no solo en un ámbito bilateral, sino también en una esfera multilateral, como sucede con la creación de la OCS. Esto se explica teniendo en cuenta que la cooperación internacional parte de un cálculo racional adelantado por los tomadores de decisión de cada Estado, conforme al interés nacional, teniendo en cuenta que:

En el origen de las relaciones cooperativas, existe un cálculo individual que revela que el mejor modo de conseguir uno o más objetivos nacionales fundamen-

tales, es cooperar con otro gobierno, dando vida así, a un tipo de relación particular y diferente de la que se tiene con otros gobiernos en relación a los mismos objetivos (Attina, 1983, 84).

Esta asociación se explica a partir de tres objetivos compartidos. El primero de ellos es establecer mecanismos disuasivos frente a un tercer Estado (Estados Unidos) a partir de mecanismos políticos, económicos, geoestratégicos y militares; aumentar su potencia en términos económicos, políticos, sociales e incluso militares, y restringir la posibilidad de que el país con el cual se alía establezca a su vez otra alianza (*containment* o contención).

Es necesario acotar que para el establecimiento de las asociaciones estratégicas entre los Estados, un factor importante es el análisis de costos y beneficios que adelanta cada agente del Sistema, previo a la generación de acuerdos. Para que el tomador de decisión opte por actuar de forma conjunta, este análisis planteado por la teoría de juegos debe demostrar “que sus intereses individuales están mejor defendidos y de manera más barata en un espacio común, frente a los problemas de la agenda global” (Barbe, 1995, 214).

Este análisis, en el caso de China y Rusia, ha permitido determinar que frente a su interés nacional de maximización del poder y, por ende, de las capacidades como potencia, existe un menor costo, mayores beneficios y mayor eficacia de actuar en forma conjunta.

La postura adoptada por los dos actores, evidenciada en sus acuerdos bilaterales y multilaterales (OCS) y sus declaraciones conjuntas frente a temáticas politizadas en la agenda internacional (el veto a la invasión a Iraq y a

las sanciones económicas al programa nuclear iraní), se explican a partir del concepto de *hegemonía compartida* mediante la cual dos o más grandes potencias aúnan esfuerzos en procura de consolidarse como potencias globales, incrementando sus capacidades de establecer reglas de juego no solo en su esfera de influencia geográfica, sino haciéndola extensiva en un marco global. A su vez, esta postura contribuye a revisar el sistema, alterando el *statu quo*, en el que Estados Unidos se desempeñaba como máximo poder del sistema estableciendo así mecanismos de balanza de poder.

El papel desempeñado por la OCS en este análisis de hegemonía compartida entre China y Rusia está delimitado por la voluntad de los dos agentes por consolidarse como únicos actores tomadores de decisión en la región, en oposición a las voluntades de injerencia en la misma por parte de los Estados Unidos, teniendo en cuenta que, tal como se mencionó previamente, este comportamiento de los norteamericanos es percibido como una clara amenaza a la seguridad y estabilidad nacional y de la región, sin descontar la pérdida de control sobre recursos energéticos de importancia.

La OCS es una asociación establecida mediante un acuerdo internacional por más de tres Estados para la consecución de objetivos comunes. Está dotada de una estructura institucional, con órganos permanentes, propios e independientes de los Estados miembros (Barbe, 1995, 154). Se clasifica como una organización de carácter regional o restringido, con funciones diversas.

Aunque se cataloga como una organización independiente de los Estados, esta ha

demostrado que intrínsecamente obedece a las pretensiones de poder, hegemonía y voluntades de sus dos agentes principales. Esto es susceptible de análisis a partir del realismo hegemónico. Esta teoría plantea que aunque las interacciones entre Estados se dan en un mundo anárquico, existe una estructura jerarquizada en el sistema internacional.

En la cima de la pirámide se encuentra el hegemon o hegemones, los cuales han forjado su poderío mediante incentivos (*co-optive power*) o amenazas (*command power*). En el caso de los escenarios de cooperación, las potencias apelan al *co-optive power* con el fin de lograr sus intereses y posicionar su ideología frente a los demás agentes del sistema internacional, justificado en su característica como hegemonía, a través de los regímenes internacionales (Nye, 1990, 177-192).

La teoría de los regímenes internacionales plantea que un régimen está compuesto por “aquellas reglas, regulaciones, normas y principios que guían y gobiernan las transacciones y las soluciones de los problemas (*issue areas*) que afectan a dos o más Estados” (Holsti, 1983, 167).

Es una organización de carácter regional, en la que sus líderes fundadores (Rusia y China) desean mantener relaciones armoniosas apelando a la cooperación, a fin de obtener beneficios considerables en materia energética, de seguridad en el sentido amplio, y estructurales en el sistema internacional a partir de la actuación como bloque en diversos escenarios multilaterales de carácter global como las Naciones Unidas.

La ampliación de esta estrategia de hegemonía compartida hacia escenarios multilate-

rales se puede explicar por la necesidad de legitimar en el concierto internacional las acciones que se deben implementar frente a temas como el terrorismo, el separatismo y el extremismo, buena vecindad, amistad y cooperación entre los miembros de la Organización, tráfico ilícito de drogas y crimen organizado, acciones frente a la crisis económica mundial, como medida de protección para los países miembros y la región en general.

Lo anterior se explica teniendo en cuenta la función principal de las organizaciones internacionales (como es el caso de la OCS) de crear “marcos de cooperación entre Estados, bien sea con la intención de crear ventajas mutuas o de minimizar el conflicto, creando mecanismos de arreglo pacífico o canales diplomáticos alternativos” (Barbe, 1995, 167).

Tal como ha sucedido con la OCS, en las más de las veces las organizaciones internacionales permiten la creación de bloques. En ese caso en particular, el bloque conformado por los Estados miembros, encabezados por Rusia y China, se presenta en contraposición al bloque de ideología occidental conformado por Estados Unidos y la Unión Europea, retornando a un escenario de bipolaridad ideológica en una estructura multipolar, a causa de la lógica de la hegemonía compartida.

Sin embargo, a diferencia del escenario de la Guerra Fría, la agenda internacional no se ha politizado frente a temas de seguridad política y militar exclusivamente, sino que se ha ampliado a nuevas esferas como la economía, el desarrollo social, el medioambiente, entre otros. La categorización como organización internacional, a la cual aplica la OCS, frente a sus funciones diversificadas o multifunciona-

les, le permite postularse en caso dado como un agente capaz de reaccionar frente a multiplicidad de temas en el concierto internacional.

CONCLUSIÓN

Se concluye que, tal como se planteó en la hipótesis de este trabajo, la Organización de Cooperación de Shanghái surge a partir de un análisis racional adelantado por Rusia y China a causa de su voluntad por consolidarse como grandes potencias en una esfera global. Lo anterior fundamentado en que cuentan con las capacidades políticas, económicas, comerciales, demográficas, geográficas, productivas, de recursos, militares y nucleares para ser considerados como los principales agentes del sistema, capaces de diezmar y revisar el poder de Estados Unidos.

Sin embargo, esta condición no es suficiente a causa del sistema de alianzas y la estructura multipolar y de interdependencia existente en la actualidad, que conducen a que las capacidades individuales sean insuficientes para ejercer un control y oposición (de ser necesario) efectivos, a pesar que el poder norteamericano se ha diezgado a causa de fenómenos como los ataques del 11-S, las invasiones a Afganistán e Iraq y la crisis *subprime*.

Este análisis dedujo que los dos Estados (que comparten fronteras y tienen pretensiones de poder similares, en contraposición a Estados Unidos) encontrarán mayores beneficios al generar asociaciones estratégicas de carácter bilateral y posteriormente multilateral, frente a los costos que estas podrían representarles al tener que cooperar.

Es a partir de este análisis de costo-beneficio que se instaura una lógica de hegemonía compartida entre los dos actores, los cuales determinaron la existencia de mayores beneficios al compartir el poder hegemónico al actuar, en los casos en los que su interés nacional así lo permite, como un bloque (respaldado por los demás Estados de la OCS), que como una hegemonía individual más débil.

En este contexto surge la OCS, que vincula una serie de países de Asia Central bajo el objetivo de garantizar la paz, seguridad y estabilidad de los miembros y en general de la región.

Este objetivo es de relevancia tanto para Rusia como para China, a partir de factores geográficos, políticos, de recursos, económicos e incluso sociales.

Los factores geográficos se justifican teniendo en cuenta que el fin de la Guerra Fría trajo consigo la creación de nuevos Estados a partir de la implosión de la URSS y, por ende, el surgimiento de sentimientos nacionalistas en territorios colindantes con los dos países. Esta situación los ha afectado por cuanto en su territorio se han presentado estos brotes irredentistas, tal como sucede con China en el Tíbet o en Rusia con Georgia y Abjasia.

Es por esto que uno de los principales temas de la Organización, apoyado por los Estados parte, está relacionado con la oposición contundente frente a movimientos separatistas.

Entre los aspectos políticos se encuentra la capacidad de legitimar las decisiones en materia de seguridad y defensa (particularmente frente a problemas como el tráfico de drogas, los movimientos separatistas, los movimientos extremistas, entre otros), además de contribuir

a la abolición de estas problemáticas a partir de escenarios de cooperación que permitan garantizar el objetivo mencionado.

Frente a los recursos, la evidente necesidad por obtener recursos energéticos, en una zona que cuenta con la mayor cantidad de reservas comprobadas del mundo, influye en la voluntad por tener control único y absoluto sobre el territorio evitando la injerencia de otros Estados sobre el mismo.

Finalmente, en relación con la sociedad y la economía, esta Organización surge en procura de incrementar el nivel de desarrollo de la región vía cooperación internacional, que contribuya al fortalecimiento de la misma. Este desarrollo puede generar efectos positivos en la economía –y por ende en la sociedad– a fin de evitar el riesgo de brotes de violencia por necesidades sociales insatisfechas.

Es de acotar que:

las condiciones que favorecen el establecimiento de las relaciones de cooperación son, la existencia de intereses, objetivos y necesidades similares o complementarias entre las partes, la distribución equitativa de costes, riesgos y beneficios entre las partes; la confianza en que la otra parte cumplirá con sus obligaciones; y finalmente, las interacciones que han de llevarse a cabo en términos de reciprocidad y confianza mutua (Holsti, 1983, 381).

Desde una perspectiva teórica, la asociación estratégica entre China y Rusia, y en el marco de ella, la conformación de la OCS, se puede explicar conforme a lo planteado por Barry Buzan en la teoría del realismo neoclásico mediante la cual se determina que en la estructura multipolar en la que confluyen los

Estados, a pesar de continuar con una lógica anárquica y en la que estos procuran su supervivencia (de forma quizá competitiva), la cooperación es un elemento presente en las interacciones entre los mismos. Lo anterior por cuanto a pesar de las acciones implementadas por un Estado la interconexión existente en el mundo hace que exista cierto grado de dependencia frente a otros.

El actuar como bloque, por medio de la ocs y de forma bilateral, les ha permitido a China y Rusia implementar una balanza de poder real frente al poder de Estados Unidos y la Unión Europea, en espacios como la Asamblea de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad.

Este análisis permite dejar abierto el debate para futuras investigaciones que pretendan identificar si este juego de poderes entre el bloque de Rusia y China, y el de Estados Unidos y la Unión Europea, efectivamente hacen parte de un nuevo escenario de bipolaridad global.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Aron, Raymond, 1962. *Paz y Guerra entre naciones*, Madrid, Alianza Editorial.
- Attina, Fulvio, 1983. *La política internazionale contemporanea*, Italia, Editorial Reviews.
- Barbe, Esther, 1995. *Relaciones Internacionales*, Madrid, Technos.
- Gramsci, Antonio, 1966. *La cuestión meridional*. Paris, Riuniti.
- Holsti, Kalevi Jaakko, 1983. *International Politics: A Framework for Analysis*, London, Prentice Hall International.

- Kanoussi, Dora, 2001. *Hegemonía, Estado y sociedad civil en la globalización*, México D.F., Plaza y Valdés.
- Linklater, Andrew, 1995. "Neorealism in Theory and Practice", en Booth, Ken, Smith, Steve (eds.). *International Relations Theory Today*, University Park, The Pennsylvania State University Press, pp. 241-262.
- Smith, Steve, 1995. *International Relations, Theory*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Waltz, Kenneth, 1988. *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Publicaciones periódicas

- Abad Quintanal, Gracia, 2008. "Las organizaciones internacionales y la seguridad en Asia Central", en *Observatorio Asia Central*, pp. 1-7.
- ABC, 2008. "Breve panorámica geopolítica de Osetia del sur", en *ABC.es*.
- Buzan, Barry, 1991. "New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century", en *International Affairs*, vol. 67, n.º 3, pp. 431-455.
- CIDOB, 2007. "Anuario Asia Pacífico 2006". *Anuario Asia-Pacífico*. Ed. 3. pp. 552-553.
- Glenn, Snyder, 2002. "Mearsheimer's World-Offensive Realism and the Struggle for security", en *International Security*, vol. 27, n.º 1, pp. 149-173.
- Granados, Ulises, 2006. "La frontera de China: Problemas actuales y perspectivas a futuro", en *ISTOR*, vol. 27, pp. 121-147.
- Nye, Joseph, 1990. "The changing nature of world power", en *Political Science Quarterly*, vol. 105, n.º 2, pp. 177-192.
- Petrollini, Dario Damian, 2003. "Realismo ofensivo y realismo defensivo". *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, vol. 29, pp. 1-9.
- Rocha Pino, Manuel de Jesús, 2009. "La política exterior como un mecanismo para el proyecto de

modernización en la República Popular China: desarrollos discursivos durante los periodos de Deng Xiaoping, Jiang Zemin y Hu Jintao”, en *Observatorio de la economía y la sociedad China*, n.º 10, pp. 693-719.

Taliaferro, Jeffrey, 2000-2001. “Security Seeking under Anarchy”, en *International Security*, vol. 25, n.º 3, pp. 128-161.

Waltz, Kenneth, 2000. “Structural Realism after the Cold War”, en *International Security*, vol. 25, n.º 1, pp. 5-41.

Documentos de Internet

Antón Valero, José A, 2013. *Las organizaciones internacionales y la seguridad en Asia Central*, en <http://www.edualter.org/material/palestina/golfo.html> (Consultado en mayo de 2013).

Global Fire Power, 2013. *Countries Ranked by Military Strength*, en <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp> (Consultado en mayo de 2013).

IEA, 2007. *Contribution of renewables to energy security*, en http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/so_contribution.pdf (Consultado en septiembre de 2013).

N. Nazarbayev, 2005. *Cumbre de la OCS en Almaty en junio 2005*. Kazimform, 5 de julio de 2005. En: <http://kazembulf.net/em1.2005.html> (consultado en septiembre de 2013).

OECD/IEA, 2011. *The IEA Model of short-term energy security (MOSES)*, en http://www.iea.org/media/freepublications/2011/moses_paper.pdf (Consultado en septiembre de 2013).

REUTERS, 2008. *Rusia y Georgia se enfrentan en Osetia del Sur*, en <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTAN0841641220080809> (Consultado en septiembre de 2013).

SECTSCO, 2013. Brief introduction to the Shanghai Cooperation Organisation, en <http://www.sectSCO.org/EN123/brief.asp> (Consultado en mayo de 2013).



POLÍTICA EXTERIOR

Diversidad cultural y política exterior colombiana. ¿Cómo se ha insertado la temática de diversidad cultural en la agenda de la política exterior colombiana?

María Fernanda Cepeda G.

Diversidad cultural y política exterior colombiana.

¿Cómo se ha insertado la temática de diversidad cultural en la agenda de la política exterior colombiana?

María Fernanda Cepeda G.

Consultora de la Gobernación de Boyacá
(Secretaría de Cultura y Turismo)

INTRODUCCIÓN

En el marco de la mundialización algunos apostaron por la homogeneización de las culturas, pero estas se han convertido en un asunto preponderante en la agenda internacional. Suscitar el diálogo intercultural y preservar la identidad son los retos establecidos por la UNESCO.

En el caso colombiano, la Constitución de 1991 estableció un sinnúmero de lineamientos con el fin de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación. Así,

[hoy] existen en Colombia 87 pueblos indígenas de los cuales 64 conservan aún sus lenguas nativas. La población indígena, de acuerdo al mismo censo, era de 1.378.884 personas lo que corresponde al 3,4%

de la población del país [...] 4.533.951 personas se autorreconocieron como afrocolombianos, raizales y palenqueros, es decir, el 10,6% de la población del país (Ministerio de Cultura, 2010, 377, 384).

Esto posiciona a Colombia en “el décimo primer lugar en el ranking de los países culturalmente megadiversos [...]”. Estas características de potencia mundial en diversidad biológica y cultural pueden representar el principal instrumento para que el país se inserte de manera positiva, equitativa y balanceada en el sistema internacional del siglo XXI” (Oasis, 2008, 80).

Empero, la inclusión de este tema como parte de la política exterior colombiana durante la última década ha sido precaria, carente de lineamientos en el mediano plazo que per-

mitan afianzar las relaciones internacionales del país y poner al servicio de estas el diálogo intercultural.

De allí que el presente escrito busque estudiar la inserción de la “diversidad cultural”¹ como tema en la agenda de la política exterior colombiana, sus antecedentes y los retos que enfrenta. Para ello, en un primer momento se examinará la forma en que ha sido abordado este concepto en la agenda de política exterior colombiana en la última década. En un segundo momento se analizarán los retos y las potencialidades de la “diversidad cultural” al servicio de la política exterior colombiana.

LA INCLUSIÓN DE LA “DIVERSIDAD CULTURAL” EN LA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

En Colombia, la inclusión de la “diversidad cultural” en la agenda de política exterior ha sido, en la teoría, entendida como un tema relevante; sin embargo, en la práctica su posicionamiento ha carecido de acciones que permitan afianzar las relaciones internacionales.

Hace más de una década la política exterior colombiana se ha caracterizado por abordar preeminentemente el conflicto armado hasta el punto de “securitizar” la agenda de las relaciones internacionales del país y afianzar la alianza estratégica con Estados Unidos bajo la lógica de *res pice polum*². Paralelamente, el uso del servicio exterior colombiano como botín político³, el manejo de las relaciones internacionales al parecer del presidente de turno, y el progresivo aislamiento de la región se han encargado de domesticar⁴ la política exterior y reducir su esencia en ese sentido.

Como consecuencia de ello, “la agenda internacional de país se ha restringido a ciertos temas, quitándole dinamismo y posibilidad de desempeñar un papel más activo en el contexto internacional y sobre todo en el regional” (Rojas, 2006, 101), y asuntos tales como las migraciones, el medioambiente y la diversidad cultural han ocupado un nivel bajo en las relaciones internacionales.

No obstante, en consideración a la dinámica internacional, recientemente el Ministerio de Relaciones Exteriores empezó a entender

¹ Entiéndase por diversidad cultural “la multiplicidad e interacción de las culturas que coexisten en el mundo y que, por ende, forman parte del patrimonio común de la humanidad. Implica, por un lado, la preservación y promoción de culturas existentes y, por otro, la apertura a otras culturas” (Red internacional de políticas culturales: http://www.incp-rip.org/iicd/faq_s.shtml).

² No obstante, “el conflicto armado interno colombiano, con más de cuatro décadas de vigencia en la última etapa, es el eje explicativo de la paradójica situación en la que combina la categorización de las fuerzas militares de Colombia como las que tienen el personal mejor entrenado y en mejor situación de aislamiento de toda Latinoamérica, pero a la vez una de las menos equipadas del continente con miras a eventuales confrontaciones bélicas interestatales” (Carvajal, 2009, 13).

³ Por ejemplo, “Álvaro Uribe ha nombrado profusamente en embajadas y consulados del país a parientes y amigos de parlamentarios que apoyan la agenda legislativa gubernamental, devolvió favores” (Carvajal, 2005-2006, 148, 149).

⁴ Esto quiere decir que la política exterior colombiana se ha concentrado en solventar los asuntos internos del país en detrimento de la inserción de Colombia en el Sistema Internacional.

que el poder blando (*soft power*) es un medio efectivo para defender los intereses estratégicos de la política exterior y, paulatinamente, ha incorporado algunas acciones de “diplomacia cultural”. La diplomacia cultural

[...] a través de espacios tan diversos, como la educación, la ciencia, el deporte, el cine, la música y el arte, cumple varias funciones: ayuda a construir una base de confianza entre países que puede mejorar la calidad y densidad de sus interacciones; genera relaciones de largo plazo con las poblaciones de otros países que se extienden más allá de los periodos presidenciales; y sirve para contrarrestar informaciones negativas que se difunden sobre diferentes países (Tickner, 2010).

Desde 2007, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha comenzado a desarrollar espacios de diálogo sobre “diplomacia cultural”⁵, para lo cual ha invertido tres millones de dólares aproximadamente en programas sobre el tema (Mejía, 2010), y “en 2010, este esfuerzo se renovó con la identificación de 11 enfoques temáticos y con el diseño de un portafolio artístico y académico con estándares de excelencia y representatividad. Actualmente 51 embajadas de Colombia desarrollan planes de acción cultural en 66 países” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010, 17).

Estos logros se materializan en el “Plan de Promoción” para mostrar la riqueza y diversidad cultural colombiana con base en el posicionamiento de la seguridad democrática

(un Estado que garantiza la protección de las comunidades, ofrece oportunidades a las mujeres, entre otras), la soberanía territorial y el desarrollo fronterizo, la diversificación de las relaciones y la agenda (para incluir temas como la sostenibilidad y el medioambiente), y la internacionalización de las relaciones económicas —en aras de posicionar las industrias culturales— (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010, 164-165).

No obstante, las acciones sobre este nuevo entendimiento de la “diplomacia cultural” se han caracterizado por el desarrollo de actividades de corta duración, inconexas, limitadas a los eventos para la promoción de las expresiones artísticas (exposiciones, conciertos, muestras de artes escénicas y otros), y focalizados en América y Europa principalmente: alrededor de 180 actividades se desarrollaron entre julio de 2009 y julio de 2010, mientras que en Asia, África y Oceanía tan solo 40 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010, 167).

Las acciones planeadas conjuntamente entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Cultura no forman parte preponderante de la “política de diversidad cultural”, están limitadas a “promover y desarrollar espacios y procesos de coordinación interinstitucional fomentando las alianzas y la cooperación; especial interés revisten las relaciones con otros sectores, especialmente el educativo” (Ministerio de Cultura, 2010, 374). Históricamente estos ministerios se han articulado para potencializar en mayor proporción el

⁵ Se desarrolló, por ejemplo, el Encuentro Andino sobre diplomacia cultural en septiembre de 2007, y en abril de 2010 se llevaron a cabo conversatorios sobre diplomacia cultural en Bogotá.

desarrollo de áreas del sector cultura tales como: patrimonio cultural, lectura y bibliotecas, música –para la paz– y cinematografía⁶. Sin embargo, los proyectos que menor apoyo han recibido por cooperación internacional han sido: la difusión y los diálogos interculturales (4%) y las políticas de lenguas y diversidades lingüísticas (4%) en el marco del Plan Nacional de Cultura (2001-2010) (Ministerio de Cultura, 2010, 42).

De modo que la diversidad cultural ha sido entendida como un tema poco relevante en la política exterior colombiana durante la última década. Las políticas sobre esta materia han sido desarticuladas en términos de impacto entre las instancias nacionales que deben liderarlas (ministerios de Cultura y Relaciones Exteriores) y no han ampliado el espectro de influencia en regiones diferentes a las acostumbradas (América y Europa). No obstante, en la medida en que “al país le conviene una agenda diversa y disminuir la concentración exclusiva en los temas de paz u conflicto” (Pardo y Carvajal, 2003, 225), y cuenta con una amplia diversidad cultural, este asunto es potencialmente un medio de posicionamiento de los intereses nacionales en el sistema internacional.

LA GESTIÓN DE DIVERSIDAD CULTURAL COMO PARTE DE LA ESTRATEGIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA POTENCIALIZA EL DESARROLLO DE LA AGENDA INTERNACIONAL

Si bien es cierto que Colombia es uno de los países con mayor diversidad cultural en el mundo, presenta grandes limitaciones para responder al dilema del cambio cultural: “salvar las diferencias culturales y, al mismo tiempo, fortalecer la diversidad de las expresiones culturales mediante procesos de interacción mutua, apoyo y fortalecimiento de la autonomía” (UNESCO, 2010, 5).

Una de las formas que puede emplear el Estado con el fin de resolver este dilema unidad-diversidad es dar prioridad en su agenda internacional a la “diversidad cultural”. Para ello se deben considerar distintos ejes de acción que permitan ampliar las relaciones multilaterales, fortalecer las relaciones en la región y operar la promoción del país en sus distintas expresiones de una manera más efectiva, como se señala a continuación:

La riqueza y diversidad cultural de Colombia representa un enorme potencial para la generación de espacios de relación en el contexto internacional. La promoción de la cultura colombiana genera prestigio, valoración simbólica y puentes de comunicación que tienen impacto en las gestiones que el Estado adelanta

⁶ Asimismo, no se puede olvidar que la diversidad cultural, como política, ha sido difícilmente tratada por el Ministerio de Cultura en la praxis, por ejemplo. Entre 2001 y 2010 tan solo reporta como aprobada la Ley de Lenguas (Ley 1381 de 2010), el desarrollo del Programa de protección a la diversidad etnolingüística desde comienzos de 2008, y algunos proyectos impulsados por la Dirección de Poblaciones –que no se ven plasmados claramente en la ejecución del Plan Nacional de Cultura (2001-2010) ni en su evaluación–. Cfr. Ministerio de Cultura (2010).

en los ámbitos político, económico y comercial. Además, la cultura ayuda a mejorar la comprensión de la realidad del país y a extender redes de relacionamiento (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010, 97).

En primer lugar, “es preciso generar y preservar alianzas estratégicas con países que dentro del contexto multilateral estén dispuestos a cooperar en la implementación de las políticas públicas de Colombia en materia de biodiversidad, dominio público de los recursos genéticos y diversidad étnica y cultural” (Oasis, 2008, 67). Bajo esta estrategia, es necesario potencializar las alianzas en África y Asia —olvidadas históricamente desde el gobierno de Pastrana—⁷ y el desarrollo de las regiones:

El gobierno debe tener en consideración los desarrollos culturales de las regiones, y establecer conexiones entre ellas y otras zonas del mundo con las que el país construye nuevas relaciones (por ejemplo, la integración de la costa Pacífica colombiana a la región de Asia-Pacífico o la costa Caribe colombiana y el Gran Caribe) (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010, 98).

En segundo lugar es posible que mediante la puesta en marcha de programas conjuntos,

“los problemas sociales de las distintas zonas fronterizas se traten desde la lógica militar, se les conceda así a las fuerzas armadas un indeseable papel protagónico en el manejo de las fronteras” (Ramírez, 2006, 74). Por ejemplo, se pueden ampliar y continuar realizando proyectos como “Leer sin fronteras” que han permitido enriquecer el trabajo cultural y de promoción de lectura en las bibliotecas ubicadas en la zona fronteriza de Colombia con Perú y Ecuador.

En tercer lugar, la realización de eventos que permitan promover la difusión y circulación de las manifestaciones artísticas y culturales, así como su creación y fortalecimiento, deben obedecer a una política cultural que establezca una clara posición frente a los factores identificados por organizaciones como la UNESCO, que incidan en la diversidad cultural: el futuro de las lenguas, la educación, la comunicación y los contenidos culturales, y la creatividad y los mercados como parte de los retos que hoy demanda el mundo contemporáneo (UNESCO, 2010, 11-23). Es necesario establecer no solo la promoción sino también la cooperación cultural que facilite la “sostenibilidad” de la misma “diversidad”⁸.

⁷ Las relaciones con África y Asia, por distintas circunstancias, tuvieron una mejor acogida en el gobierno de Samper Pizano, en los años noventa (Carvajal, 2005-2006, 143, 145).

⁸ Hoy, por ejemplo, no es clara la forma en que operan los centros de enseñanza de la lengua en el exterior del país y los programas de intercambio de los centros educativos se hacen generalmente en función de las políticas de diplomacia de los demás países, sin un claro perfil como política en Colombia. Tampoco se han empleado mecanismos que permitan que “los aportes culturales de la diáspora colombiana se conozcan en el país. Existe una red importante de artistas colombianos en el exterior. Hay un gran potencial en esta diáspora, ya sea porque ellos mismos son fuente de interpretación de Colombia, o porque pueden ampliar las actividades de promoción llevándolas a lugares remotos” (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010, 98).

En cuarto lugar, y en concordancia con lo anterior, se debe asociar el turismo comercial y aprovechar el diálogo intercultural para desarrollar procesos que permitan contrarrestar la imagen negativa del país en el extranjero, incrementar la comercialización e inversión extranjera, especialmente en lo que respecta a bienes culturales. No se puede olvidar que solo se han posicionado el cine y la industria editorial como áreas de desarrollo del sector cultural sólidas, y existen distintas manifestaciones culturales que están en búsqueda de su sostenibilidad: teatro y danza. De manera que,

aunque una parte fundamental de la política cultural consiste en contribuir al desarrollo de las industrias creativas nacionales, es fundamental que una política cultural internacional estimule aquello que no necesariamente interesa al mercado, pero que son expresiones claves para entender el país. En la idea contemporánea de cultura están comprendidas etnias, lenguas y experiencias relacionadas con procesos de desarrollo comunitario y expresiones de la cultura urbana (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010, 97).

Paralelamente, se debe abordar desde lo cultural otro asunto relevante de la agenda internacional colombiana como el medioambiente⁹. Esto en atención a que el medioambiente hace parte de patrimonio cultural de la nación y a que:

tenemos mucho que aprender de las aptitudes en materia de gestión ambiental inherentes a los conocimientos generales y especializados de las poblaciones locales, rurales o indígenas, por ejemplo, las estrategias de apropiación de múltiples usos, la producción en pequeña escala con pocos excedentes y bajas necesidades de energía, y el enfoque de protección de la tierra y los recursos naturales que evita el despilfarro y el agotamiento de los recursos (UNESCO, 2010, 26).

A su vez existe un reto administrativo por superar la división entre el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Relaciones Exteriores con el fin de posicionar la diversidad cultural en la agenda internacional y, al mismo tiempo, buscar mecanismos que beneficien a las comunidad étnicas y culturales en distintos niveles de desarrollo. Para ello “es necesario un dispositivo diplomático interinstitucional, centrado ya no solo en el Ministerio de Relaciones Exteriores sino en la capacidad de aprovechar los recursos humanos y materiales existentes en otras instituciones del Estado, siempre y cuando existan unas directrices claras y unas instancias de comunicación y coordinación” (Rojas, 2006, 105).

Asimismo, deberá establecerse un lineamiento para articular también las agencias y organizaciones que formen parte de la alianza pública-privada de “diplomacia cultural” en función de objetivos claros sobre la promoción que se desea dar a conocer al público en el contexto internacional, y la forma en que

⁹ La Misión de Política Exterior Colombiana (2010, 16-17), al igual que muchos académicos, han priorizado este tema teniendo en cuenta la biodiversidad del país, y el impacto del calentamiento global en esta, las consecuencias nefastas sobre los ecosistemas del narcotráfico, y la explotación y producción de biocombustibles y producción de alimentos.

se espera generar el diálogo en el interior del país.

En resumen, Colombia cuenta potencialmente con un mecanismo –diplomacia cultural– para mejorar las competencias y accionar en el escenario internacional. Esto puede incidir positivamente en la mejora de la calidad de vida de las comunidades y en las relaciones multilaterales, siempre y cuando se desarrollen lineamientos transversales en las instituciones gubernamentales y se ejecuten propuestas que rompan los sesgos tradicionales de la diplomacia tradicional a favor de los intereses nacionales.

CONCLUSIÓN

Pese a la precaria inclusión de la diversidad cultural como parte de la política exterior colombiana durante la última década, la priorización de este tema es un reto para el país en la medida en que se convierte en un mecanismo para alcanzar los fines estratégicos estatales mediante formas profundas de diálogo y mediación cultural, propias del *soft power*.

Históricamente, la “diversidad cultural” ha sido entendida como un tema no prioritario en la política exterior colombiana si se considera su uso meramente en la promoción coyuntural de las distintas manifestaciones y expresiones artísticas. Hasta ahora este asunto, atendido por el sistema internacional, comienza a formar parte de los procesos de planeación del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin que aún pueda determinarse el impacto de los distintos programas implementados.

No obstante, Colombia debe formular planes estratégicos que permitan atender no

solo mediante “diplomacia cultural” a sus aliados tradicionales (en América y Europa) sino aprovechar esta posibilidad para resolver los problemas sociales en las fronteras, suscitar vínculos estrechos con África y Asia, posicionar al país en el sistema internacional, generar confianza –especialmente en la región– y beneficiar a las comunidades –que justamente hacen rico al país en diversidad y forman parte del patrimonio mundial de la humanidad–.

BIBLIOGRAFÍA

- Carvajal, Leonardo, 2005-2006. “Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en los conceptos dicotómicos de política exterior”, en *OASIS*, n.º 11, Bogotá, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia.
- Carvajal, Leonardo, diciembre de 2009. “El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y los Estados Unidos (2009-2019): Antecedentes, contextos y perspectivas en las políticas de defensa y seguridad”, Washington D.C., Policy Paper presentado al Ceneter for Hemispheric Defense Studies (CHDS), National Defense University (NDU) de los Estados Unidos.
- Ministerio de Cultura, 2010. *Compendio de políticas públicas*, Bogotá, Imprenta Nacional.
- Misión de Política Exterior de Colombia, 2010. *Informe final*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fedesarrollo, BID y CAF.
- Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS) de la Universidad Externado de Colombia, julio de 2008. *La inserción internacional de Colombia: hacia la construcción de una política exterior para el siglo XXI*, Bogotá, Proyecto Piensa

Colombia, Presidencia del Senado de la República de Colombia.

Pardo, Rodrigo y Leonardo Carvajal, 2003. “Relaciones Internacionales, conflicto doméstico y procesos de paz”, en Londoño, Patti y Leonardo Carvajal (comps.), *Violencia, paz, política exterior en Colombia*, Colección Pretextos, n.º 25, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.

Ramírez, Socorro, mayo-agosto de 2006. “El gobierno de Uribe y los países vecinos”, en *Análisis político internacional*, n.º 57, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

Rojas, Diana Marcela, mayo-agosto de 2006. “Balance de la política internacional del gobierno de Uribe”, en *Análisis Político*, n.º 57, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

Documentos de Internet

Tickner, Arlene, 27 de abril de 2010. “Tiempo de la cultura”, *El Espectador* en <http://www.elespectador.com/opinion/columnistasdelimpreso/arlene-b-tickner/columna200388-tiempo-de-cultura>. (Consultada el 11 de octubre de 2010).

Mejía Hernández, Adriana, 27 de abril de 2010. *Diplomacia cultural: la cultura como herramienta de política exterior*, en [http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/culturales!/ut/p/c0/04_SB8K8xLL-M9MSSzPy8xBz9CP0os_jQsKAwo2AXYwML-](http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/culturales!/ut/p/c0/04_SB8K8xLL-M9MSSzPy8xBz9CP0os_jQsKAwo2AXYwML-M29nA0-jQCNPkzBfl3d3Y_2CbEdFAFhL87E!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/WCM_CULTURALES/culturales/noticias/diplomacia+cultural.+la+cultura+como+herramienta+de+politica+exterior)

[M29nA0-jQCNPkzBfl3d3Y_2CbEdFAFhL87E!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/WCM_CULTURALES/culturales/noticias/diplomacia+cultural.+la+cultura+como+herramienta+de+politica+exterior](http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/culturales!/ut/p/c0/04_SB8K8xLL-M9MSSzPy8xBz9CP0os_jQsKAwo2AXYwML-M29nA0-jQCNPkzBfl3d3Y_2CbEdFAFhL87E!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/WCM_CULTURALES/culturales/noticias/diplomacia+cultural.+la+cultura+como+herramienta+de+politica+exterior) (Consultada el 09 de octubre de 2010).

Ministerio de Relaciones Exteriores, julio de 2010. *Memorias al Congreso*, en <http://www.google.com/url?sa=t&source=web&cd=3&ved=0CCYQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.cancilleria.gov.co%2Fwps%2Fwcm%2Fconnect%2F179b8c80406a9937a001a42593968561%2Fmemorias2008-2009.pdf%3FMOD%3DAJPERES%26CACHEID%3D179b8c80406a9937a001a42593968561&rct=j&q=Ministerio%20de%20Relaciones%20Exteriores.%20Memorias%20al%20Congreso%202010&ei=UcK0TfjWOqH50gGj5uihCQ&usg=AFQjCNHvzgOid49PVwpVSitlsQq04cDXWQ&cad=rja>. (Consultada el 07 de octubre de 2010).

Ministerio de Cultura, julio de 2010. *Una década de ciudadanía democrática cultural*, en <http://www.mincultura.gov.co>. (Consultada el 27 de julio de 2010).

UNESCO, 2010. *Informe Mundial sobre la diversidad cultural: invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural*, en unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755s.pdf. (Consultada el 07 de octubre de 2010).



AGENDA GLOBAL

**La redefinición de la diplomacia cultural en
el mundo contemporáneo**
Sandra Montoya Ruiz

La redefinición de la diplomacia cultural en el mundo contemporáneo¹

Sandra Montoya Ruiz

politologa@hotmail.com

El escenario internacional actual permite observar un nuevo estadio del Estado, un tránsito trazado por los procesos de globalización que atañen a las dimensiones económica, política, ambiental y cultural e imponen nuevos retos a los actores internacionales en procesos de cambio y transformación de la naturaleza de los recursos que determinan la capacidad de acción de los actores en la escena internacional, y que tienen lugar finalizada la Guerra Fría. Este escenario renovado atestigua el surgimiento de potencias no occidentales (China, India, Japón y Rusia) que juegan papeles importantes en la agenda internacional, así como potencias emergentes del talante de Brasil, Corea, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía, con agendas propias y constructivas articuladas a las regiones cercanas en las que se desarrollan, así como acciones conjuntas entre sí. Estados

Unidos y la Unión Europea, economías que durante el siglo *xxi* han cimentado una tradición de estabilidad y fortaleza, han presenciado periodos de crisis financiera. Se encuentra así una coyuntura que privilegia el análisis para la definición de su curso, y representa un gran desafío en el campo cultural. Este escenario avizora simultáneamente una mayor relevancia de actores no Estatales, especialmente del sector privado, movimientos sociales y redes, organizaciones de crimen transnacional, y el fortalecimiento de identidades locales, nacionalistas e incluso autonómicas.

Simultáneamente, en el siglo *xxi* sobresalen Estados que han otorgado un papel protagonista a la diplomacia cultural –a la dimensión cultural– en la formulación de su política exterior, no como un tema *light* de maquillaje y construcción artificial de una

¹ Este documento corresponde a la adaptación de uno de los capítulos de la tesis de Grado “Política exterior y diplomacia cultural: hacia la continuidad de la inserción internacional constructiva. Aprendizajes ilustrativos de experiencias internacionales notables”, presentada por Sandra Montoya Ruiz y dirigida por el doctor Bernardo Vela Obregozo, en el marco de la Maestría en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. La tesis obtuvo la distinción de *Cum Laude* en el mes de agosto de 2012.

imagen que contrasta con la política y las realidades domésticas, como se puede confundir convenientemente la magnitud de la diplomacia cultural. Estos Estados han optado por la construcción de vínculos culturales en múltiples escenarios, y con la participación de diversos actores bajo la premisa de alimentar su identidad e intereses, así como de generar una percepción de sí asociada a la legitimidad y el respeto. Son diversas las formas y los procesos en que estos Estados han propiciado espacios, encuentros simétricos y constructivos entre visiones de mundo que van más allá de las fronteras político-administrativas del Estado en su acepción moderna, expandiendo así el marco para la toma de decisiones, incluyendo al sector privado, movimientos sociales, organismos multilaterales y a sus poblaciones como partícipes del proyecto y apuesta de identidad cultural exterior. Sus procesos demuestran que la diplomacia cultural fortifica el poder de negociación del Estado, da apertura a estrategias multidimensionales e interdisciplinarias para alcanzar el reconocimiento de sus intereses e identidades ante múltiples escenarios, mientras facilita la comprensión y percepción de una imagen internacional que supera las suposiciones o los estereotipos.

Es más, la diplomacia cultural y sus expresiones tienen un sustento teórico que se puede rastrear en diversos momentos y escuelas en el transcurso de la disciplina de las relaciones internacionales. La pertinencia de expandir estos aportes y profundizarlos se conjuga con lo que sucede actualmente, cuando presenciamos un incremento de las relaciones internacionales construidas con base en el mutuo entendimiento, “ha crecido la relevancia del *soft power*

como alternativa, medio de interacción internacional [lo cual contrasta con la] escasez de investigación sobre diplomacia cultural [...] el mundo de la diplomacia cultural cambia rápidamente y como tal, la información y análisis sobre el campo deben ser continuamente actualizados” (Poos, 2011). Este vacío y reto académico fueron uno de los incentivos de este artículo y de la tesis “Política exterior y diplomacia cultural: hacia la continuidad de la inserción internacional constructiva. Aprendizajes ilustrativos de experiencias internacionales notables”, una investigación cualitativa en la que se revisan experiencias internacionales de cinco Estados que han incursionado en diplomacia cultural como parte integrante de su política exterior: Federación Suiza, Estados Unidos de México, República de Corea, República de Indonesia y República de Turquía. La pregunta de la investigación, ¿qué papel ha jugado la diplomacia cultural en la política exterior colombiana entre 1991 y 2011?, es abordada bajo una propositiva exploración de teorías de las relaciones internacionales desde el foco de la cultura, entrevistas cualitativas semiestructuradas a representantes diplomáticos de los Estados seleccionados adscritos a las Misiones acreditadas en Colombia, a representantes de la Academia San Carlos y la Dirección de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Dentro de los resultados de la investigación se propone una definición de *diplomacia cultural profunda* como:

complejo conjunto de operaciones, actividades, programas e iniciativas orquestadas por el Estado con ayuda de diversos actores para fines de la política exte-

rior; incluyen la diversidad y creatividad, las múltiples expresiones culturales en sus manifestaciones locales y nacionales y diversos momentos históricos, con el propósito de tejer relaciones entre los países, construir y consolidar los nexos con el mundo y sus mundos, intercambio de ideas, información, valores, sistemas, tradiciones y creencias, y fomentar el entendimiento mutuo entre los actores, puntos de encuentro y estrategias conjuntas. Acoge el poder intangible integrado por elementos como el manejo responsable y coherente de la(s) imagen(es) de país en el exterior, la promoción y preservación del patrimonio cultural, las artes en sus diversas disciplinas y momentos [...] desde el arte popular (folclórico) hasta las industrias culturales, atravesando por artes visuales, escénicas, literatura, gastronomía, cine y medios audiovisuales, música e idioma(s). Desde los programas e iniciativas de intercambio y cooperación educativa bilateral, multilateral y global, hasta el intercambio para la creación artística misma. Desde el involucramiento de la población receptora, las misiones diplomáticas en el exterior, hasta de los connacionales en el exterior y retornados. Desde la enseñanza del lenguaje/idioma(s) e historia nacional(s) hasta el diálogo interreligioso e intercultural. Así, la cultura desafía al arte de la diplomacia para transmitirlo en su encuentro con el otro y propiciarlo, se desprende y enlaza mutuamente con la política exterior y su dimensión cultural, entendiendo por cultura el conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o grupo social, incluye no solo las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y creencias².

La tesis en su cierre esboza recomendaciones que apuntan hacia la profundización de la diplomacia cultural en la política exterior colombiana, herramientas para contribuir al logro y la sostenibilidad de retos internacionales y desafíos nacionales del talante de: la membrecía activa en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la continuidad en la expansión y sincronización del sistema educativo superior, y la superación del conflicto armado interno.

Ahora bien, y remitiéndonos a la tesis “Diplomacia cultural siglo XXI: puente interteórico en las relaciones internacionales, retomando caminos que trascienden el síndrome de la Segunda Guerra Mundial y sus derivaciones”, abordaremos preguntas como ¿cuál es la importancia de la cultura como dimensión en el comportamiento de las relaciones internacionales? En el transcurso de las relaciones internacionales como disciplina, ¿la cultura ha tenido presencia, su reconocimiento es reciente? ¿Qué elementos en las diversas teorías en las relaciones internacionales vinculan o podrían vincularse con la cultura? ¿Podría pensarse en la diplomacia cultural como vehículo interteórico en el multiparadigmatismo del siglo XXI? ¿Por qué Alexander Wendt y Joseph Nye podrían contribuir al entendimiento de la diplomacia cultural profunda? ¿Qué puede acercarse a la definición de diplomacia cultural

² Definición construida con base en aportes de: Waluyo (s. f.) y de Klavins (s. f.). Y revisión de experiencias de los cinco Estados seleccionados en la investigación.

que conjugue un sustento teórico y las experiencias diversas de los casos analizados?

Así, buscamos abordar aquello que ha sido identificado por Barry H. Steiner quien sostiene que “no hay otra área en el mundo político que haya reflejado el gran vacío entre la experiencia y la teoría, como el arte gubernamental de la diplomacia” (Sharp, 1999, 34), y fomentar la incursión de enfoques teóricos propositivos. En particular, la construcción de uno de los puentes interteóricos posibles entre el constructivismo de Alexander Wendt y el *soft power* de Joseph Nye. Para ello realizaremos una aproximación sucinta a las relaciones internacionales como disciplina en sus diversas fases y escuelas, rastreando el papel, el grado o la presencia de la cultura en las propuestas de diversos teóricos que han transitado en la disciplina, y las continuidades y discontinuidades a lo largo del siglo xx en el marco de sus contextos históricos. El presente artículo se divide en dos partes, en la primera se realiza una mirada que permite entender parte del debate fundacional de las relaciones internacionales como disciplina, seguida por una aproximación sucinta a sus diversas fases y escuelas a lo largo del siglo xx. En la segunda parte se propone construir uno de los puentes interteóricos que el multiparadigmatismo actual posibilita, un diálogo entre Alexander Wendt y Joseph Nye en torno a la *diplomacia cultural profunda*, precisando y abriendo puertas para múltiples aportes en la definición de los cursos de las sociedades nacionales, locales, regionales y el futuro compartido en el globo terráqueo.

Al realizar una mirada al recorrido de las relaciones internacionales como disciplina se observa una paradoja: su separación y “con-

solidación” se dan justamente después de la Segunda Guerra Mundial y el contexto posbélico. Desde entonces, las interpretaciones y el pesimismo derivado de la guerra han permeado el avance teórico en Occidente, especialmente en Estados Unidos, en donde se concentró el mayor número de estudios en la disciplina. Se suele olvidar que los enfoques propositivos y constructivos en la etapa embrionaria de la disciplina —previa a la Segunda Guerra Mundial— tenían fuerza en Estados Unidos y Europa. La difusión del poder transformador de las relaciones internacionales o la aceptación de dichos enfoques ha estado fraguada por el síndrome de esta guerra. Retomar el impulso y la visibilidad de enfoques que incursionan en los cauces embrionarios, darles un lugar en la arena pública y toma de decisiones ha sido un desafío para los académicos que han retado la atmósfera científica social.

ENTRE EUROPA Y ESTADOS UNIDOS, PREVIO DEBATE “FUNDACIONAL” DE LA DISCIPLINA

La metodología de análisis social en Europa y Estados Unidos —como polos de mayor concentración de la literatura en relaciones internacionales— ha presentado líneas diferenciadas, sus antecedentes permiten entender las raíces del debate entre “idealistas y realistas”, o “primer debate en *ri*”, cuyo legado marca cursos diversos durante el siglo xx. De una parte, los realistas acogen la influencia del empirismo de David Hume y Stuart Mill para el caso de Estados Unidos, mientras que August Comte y Saint Simon lo hacen en Francia, “la tradición empirista no tuvo una réplica en el continente Europeo [...] su continuidad en América del

Norte fue evidente, en cambio en Francia, excepcionalmente autores como el conde Saint Simon respondieron a este enfoque bajo la filosofía positivista” (Ortiz, 2000, 57-59).

De acuerdo con Stuart Mill –según Ortiz–, el fenómeno social tiene causas antecedentes que lo provocan y deben analizarse en conjunto y por separado, siendo la respuesta válida solo para el estado presente en que se encuentra la sociedad que se considera; no obstante, es posible encontrar leyes de la sociedad en la historia, de las cuales se extraen generalizaciones que permiten explicar periodos específicos. Ahora bien, Mill otorga un lugar a la cultura en este proceso, reconoce que las condiciones económicas, sociales y culturales se afectan mutuamente, que la tradición juega un papel importante y las características culturales ambientales influyen de manera poderosa en las líneas de razonamiento. Este último planteamiento no fue profundizado por autores posteriores que desarrollaron el empirismo anglosajón, quienes se centraron en el carácter pragmático, en la observancia de la realidad, de la precisión y la rapidez en las respuestas.

Del otro lado del Atlántico, en el continente europeo,

la teoría del conocimiento transcurrió más bien por el camino del racionalismo (Francia) e idealismo (Alemania) [...] el idealismo como escuela ganó terreno con Immanuel Kant [...] se expandió desde Alemania a muchas partes, [...] en el siglo XIX su influencia teórica en el campo de los estudios políticos, [...] de las relaciones internacionales fue considerable [...] igualmente poderosa será la doctrina positivista de Augusto Comte (Ortiz, 2000, 60-61).

Para Comte, todo conocimiento genuino se basa en la experiencia sensorial y puede avanzar gracias a la observación y el experimento. Desde el positivismo, “los fenómenos sociales están sujetos a un determinismo estricto que opera en la forma de inevitable evolución que en sí misma es gobernada por el progreso de la mente humana [...] la mente humana avanza desde su estado teleológico, a través del estado metafísico, a un estado final positivo” (Ortiz, 2000, 63).

En este caso –como sucedió en Estados Unidos con el empirismo– se deja en el tintero la apertura científica y desprevenida promovida por Comte, para quien

todo genuino conocimiento se basa en la experiencia sensorial y puede avanzar solo gracias a la observación del conocimiento [...] una actitud de este tipo requiere de una disposición continua a abandonar un juicio emitido, o cambiarlo, si así lo requieren nuevas experiencias, [...] implica falta de prejuicio, superstición, obstinación, creencia ciega en la autoridad o de fanatismo (Ortiz, 2000, 61).

La disposición científica comteniana se hace difícilmente aplicable en contextos bélicos y posbélicos trazados por la polarización social a nivel local e internacional; los desarrollos de teóricos de las relaciones internacionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial que acogen la influencia comteniana muestran la posibilidad de abstraerse de estereotipos derivados de la visión de los vencedores de la guerra, con efectos demoledores para sus poblaciones y para el encuentro intercultural “vencedores-vencidos”.

Entre tanto, Immanuel Kant (1724-1804) brinda aportes para las relaciones internacionales desde *el idealismo*, la visión de sociedad humana y la posibilidad de tránsito del estado de naturaleza hobbesiano hacia un estado de “paz perpetua” –título de su libro–. Kant postuló la conveniencia de crear una federación de repúblicas ligadas por múltiples reglas de carácter moral tendentes a evitar la guerra, conectando la realidad doméstica con la internacional como elementos inseparables,

el problema del establecimiento de una constitución civil perfecta depende a su vez del problema de una reglamentación de las relaciones interestatales [...] la Naturaleza ha utilizado [...] nuevamente la incompatibilidad de los hombres, cifrada ahora en la incompatibilidad de las grandes sociedades y cuerpos políticos [...] como un medio para descubrir en su inevitable antagonismo un estado de paz y seguridad (Santiago, 2004).

Como lo resalta Teresa Santiago, para Kant la construcción de la paz a nivel internacional hace necesarias dos etapas, a) poner límites a la guerra a través de ciertas reglas o leyes con el fin de ir estrechando el espacio a la posible legitimación del recurso bélico, b) la construcción de la paz. Una base de entendimiento mínimo entre los Estados, bajo un orden jurídico y moral, para no “solo” contener la guerra, sino generar confianza mutua, requiere:

1) Prohibición de reservas secretas en los tratados de paz; 2) prohibición de que un Estado pueda ser adquirido por otro mediante herencia, intercambio, compra o donación; 3) eventual desaparición de los ejércitos regulares; 4) la prohibición de que la política

exterior dé lugar a deuda pública; 5) no intervención de los Estados en los asuntos internos; 6) prohibición de ciertas conductas –recurrir a asesinatos, envenenadores, actos de sedición, y toda clase de “estratagemas deshonrosas”– de tipo tal que hagan imposible la confianza mutua en una paz futura [...] El mayor problema para la especie, a cuya solución le fuerza la naturaleza, es la instauración de una sociedad civil que administre universalmente el derecho (Principio 5°); este problema es al mismo tiempo el más difícil y el que más tardíamente será resuelto por la especie humana (Principio 6°) [Más aún] mientras no exista la motivación moral del derecho, Kant considera erróneo pensar que una instancia jurídica real puede cumplir el ideal de una comunidad pacífica mundial. En este sentido, introduce elementos como el de la cultura, el espíritu comercial de los pueblos y el fortalecimiento de la esfera pública (Santiago, 2004).

El ideal cosmopolita de Kant permite pensar en construir un común y consensuado concepto global de justicia, en el que el intercambio cultural es deseable y los flujos migratorios y comerciales son importantes para facilitar este proceso de construcción. La crítica kantiana (Santiago, 2004) va dirigida a la pretensión de hacer del conocimiento empírico la piedra angular para la formulación de máximas, pues ha implicado ignorar lo que ya ha sido juzgado conforme a “lo correcto” o “lo justo”. En este punto, y retomando a sus críticos, “lo correcto” y lo “justo” bajo los contextos culturales específicos requiere dialogar. En este sentido, la diplomacia de la no reserva secreta, la diplomacia pública, y su valor en la prevención de conflictos y para el proceso de construcción y mantenimiento de la paz son claves.

Según la visión de los idealistas bajo el prisma kantiano,

los pueblos pueden considerarse, en cuanto Estados, como individuos particulares que en su estado de naturaleza (es decir, independientes de leyes externas) se perjudican unos a otros ya por su mera coexistencia, y cada uno, en aras de su seguridad, puede y debe exigir al otro que entre con él en una Constitución civil, en la que pueda garantizar a cada uno su derecho [...] una federación de pueblos que, sin embargo, no debería ser un Estado de pueblos (Del Arenal, 1994).

La federación en la cual está pensando Kant no es la extrapolación exacta de lo que sucede con el Estado-nación moderno, se trata de una supranacionalidad sin centro específico, lo cual busca evitar un despotismo –ilustrado o no– por parte de algún o algunos Estados. El “federalismo libre” de Estados es el punto medio que concilia soberanía y paz; desde posturas críticas, esto requiere definir conjuntamente y coincidir en el concepto de libertad, e incluso ampliar el prisma de la elección racional. El legado de Kant acogerá el estado embrionario de las relaciones internacionales en diversas vertientes.

APROXIMACIONES SUCINTAS EN EL SIGLO XX, ¿Y LA CULTURA EN LAS ESCUELAS DE RI?

La adolescencia de las relaciones internacionales, tomando su corta vida como disciplina institucionalizada en el siglo xx, ha vivido el tránsito de diversas escuelas que podrían relacionarse dentro de “fases”. Celestino del Arenal evidencia que las fases han sido permeadas por los presupuestos filosóficos y metodológicos

del saber social y los contextos históricos en los que han tenido lugar, siendo los grandes debates los puntos que marcan el paso de una a otra fase, sin dejar de lado el “hegemonismo que en el campo científico de las relaciones internacionales ha tenido Estados Unidos” (Del Arenal, 1994). Esta situación pone sobre el tapete la necesidad de divulgar aportes teóricos que han tenido lugar en sociedades académicas de otras latitudes, y socializar aprendizajes, “otras” miradas del mundo y la historia, y de la disciplina.

Hecha la anterior precisión, no se niega la posibilidad de rastrear el papel atribuido a la cultura en el estudio y entendimiento propuesto por las escuelas de relaciones internacionales en cada fase. La cultura ha estado presente en distintos grados en los planteamientos de académicos de escuelas que han transitado en su curso, lo cual estimula a pensar en el papel de la cultura como un posible puente interteórico que permite acercar el pasado y el presente, y adquirir una mirada de futuro entre los actores del sistema internacional.

A continuación se exploran las cuatro etapas de las relaciones internacionales propuestas por Dougherty y Plafaltgraff, y Del Arenal: “idealista normativa desde el fin de la Primera Guerra Mundial hasta la década de los treinta, realista y empírico-normativa hasta los cincuenta, behaviorista-cuantitativa hasta los setenta, la posbehaviorista desde los finales de los setenta hasta nuestros días” (Del Arenal, 1994, 77). Además, serán incluidas las aproximaciones teóricas que de manera simultánea aparecen en sus contextos, desde la lupa de la cultura.

a. Primera fase: un contexto ampliado

Finalizada la Primera Guerra Mundial compiten tres visiones de las relaciones internacionales, del mundo y de los Estados en el escenario internacional por la expansión de los imaginarios de Alemania nacional-socialista, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La visión del nacional-socialismo que empieza a gestarse en el periodo de entreguerras, se posiciona en la década de los treinta y parte de los cuarenta liderada por Adolf Hitler; compete con la visión marxista de las relaciones internacionales promovida por Lenin en la recién fundada URSS (1922). Esta competencia transnacional se sitúa en la etapa embrionaria de las relaciones internacionales e incluye el idealismo político promovido por el presidente Woodrow Wilson en Estados Unidos, propulsor de la Sociedad de las Naciones, derivada del Tratado de Versalles (1919). Estos tres enfoques y visiones de mundo se mencionan para hacer justicia al contexto internacional; no obstante, el presente ejercicio académico no aborda el papel de la cultura en las visiones de la teoría marxista en la URSS, ni en la Alemania del Tercer Reich, pero su aproximación responsable resulta indispensable para no perder esa parte esencial de la historia. A nivel teórico y empírico, en la

disciplina de las relaciones internacionales los planteamientos derivados de estas experiencias son necesarios para dar lugar a la construcción de la memoria colectiva global.

La *primera fase*, “idealista normativa”, embrionaria de la disciplina, se sitúa en Estados Unidos, en el contexto de pos Primera Guerra Mundial, con la visión de la necesidad compartida y difundida de la labor intelectual, científica y social de trascender la diplomacia tradicional, insuficiente para garantizar la paz internacional, el reconocimiento social y la opinión pública que privilegia erradicar la guerra como instrumento de la política. La propuesta de un sistema global de seguridad colectiva se perfila como necesidad. El idealismo político de Woodrow Wilson en Estados Unidos otorga un nuevo rol para este país en el escenario internacional; inicialmente neutral, en 1918 pronuncia ante el Congreso la Lista de 14 puntos³ para la obtención de la paz, que sirvieron para establecer el Tratado de Versalles de 1919. Según Arenal (1994, 86), el idealismo como vertiente tiene presentes, en mayor o menor medida en sus variantes, los siguientes elementos:

... Fe en el progreso, que supone que la naturaleza humana puede entenderse no en términos de hechos inmutables, sino en potencialidades que se

³ Para la obtención de la paz: “a. El final de la diplomacia secreta. b. La libertad de navegación y comercio. c. La desaparición de las barreras económicas. d. La reducción de los armamentos militares. e. Reglamentación de las rivalidades coloniales. f. Evacuación de Rusia. g. La restitución de la soberanía en Bélgica. h. La restitución de Alsacia y Lorena a Francia. i. El reajuste de las fronteras de Italia. j. La autonomía de los pueblos del Imperio austrohúngaro. k. La evacuación de Rumania, Serbia y Montenegro. l. La autonomía de los pueblos del Imperio Otomano. m. La restitución de la soberanía de Polonia. n. La creación de una Liga de Naciones”. Ver Discurso del presidente Wilson al Congreso de Estados Unidos, 8 de enero de 1918.

actualizan progresivamente a lo largo de la historia [...] en la eficacia del cambio a través de la acción humana. Cuando los idealistas hablan de progreso significan con ello la actualización de potencialidades del hombre a través de la racionalidad; 3) considera que un orden político racional y moral es posible en el sistema internacional, los Estados son capaces de comportarse entre sí de una forma racional y moral; 4) los intereses de los Estados son complementarios más que antagónicos (Del Arenal, 1994).

En el periodo de entreguerras, en la década de los treinta, como lo resalta Thomas G. Weiss (2009, 255), estos elementos nutrieron la idea del Gobierno Mundial, idea que tiene sus inicios en el siglo xv con Hugo Groccio, al cual se suman Kant con la visión de una confederación de países y Woodrow Wilson. La idea fue central en el debate público en Estados Unidos —hecho que se ignora en la actualidad—, así como la Campaña para un Gobierno Mundial (cwG) y la publicación por parte del *New York Times* en 1939 de un *best seller* —*Union Now*— que proponía una Unión Global Federal. En la etapa embrionaria de las relaciones internacionales, “la finalidad fundamental de los estudios era hallar los medios adecuados para organizar la paz” (Reynolds, en Barbé, 2008, 79). El idealismo parte de la consideración de un contrato social a nivel internacional que facilite la fluidez de las relaciones internacionales, un proyecto hacia la práctica por un futuro mejor, hacia un orden mundial compartido y federado.

Entre tanto, y de manera paralela, aparece la búsqueda hacia la transformación en el continente Europeo a través de Miltrany y el funcionalismo, cuyos aportes son retomados

posteriormente por Ernst Haas para la integración europea. Miltrany “creía que expandiendo un sistema de organizaciones internacionales especializadas liderada por expertos técnicos podría ser un fuerza transformadora en la política mundial” (Ruggie, Katzenstein, Keohane y Schmitter, 2005), lo cual deja en el marco de organizaciones técnicas apolitizadas la capacidad y función de evitar nuevos conflictos e incrementar la posibilidad de paz mundial, que se lograría con la expansión de las organizaciones hacia una constelación de las mismas que podrían coordinarse sin formar un Leviatán, hacia un modelo de otro talante y supranacional.

b. Segunda fase: idealismo frente a realismo: eclipse idealista

Con la detonación de la Segunda Guerra Mundial y la percepción del fracaso de la Sociedad de las Naciones —que cabe resaltar no todos los países integraron ni alcanzó a tener una infraestructura suficiente para adoptar medidas que detuvieran la guerra—, tiene lugar el llamado debate entre “idealistas y realistas”, que da paso a la segunda fase de las relaciones internacionales “realista y empírico-normativa”. En el debate fundacional de la disciplina se propicia la “victoria” del realismo, reduciendo el reconocimiento de la importancia de los aportes del idealismo a las relaciones internacionales.

A partir de esta etapa se retoman y se aboga por las ideas de la seguridad nacional y la fuerza militar como soporte de la diplomacia —de la política exterior—. La visión de política como arte del buen gobierno, de la capacidad humana de aprender a cambiar y controlar su

conducta, es eclipsada por la visión del poder que niega la posibilidad de progreso, la razón de Estado se entiende bajo esta otra lógica.

Surge así una generación de estudiosos aferrados al pragmatismo [...] enlazan la tradición realista o hobbesiana [...] pretende entender el mundo tal como es y no cambiarlo, proporciona a las relaciones internacionales los rasgos definitorios de su carácter científico y autónomo, haciendo del poder la clave para entender y explicar esas relaciones (Del Arenal, 1994, 81).

La teoría liderada por Hans Morgenthau (Barbé, 2008, 41) sobrevive el paso de la Segunda Guerra Mundial, guiando la toma de decisiones en el escenario político, a partir de la visión de estado de guerra de todos contra todos, un juego de suma cero en el que los intereses de los Estados son excluyentes entre sí. La paz es vista desde este filtro como un simple periodo de recuperación de entreguerras, los principios que rigen la conducta internacional son la prudencia y el cálculo a la hora de actuar.

Para Morgenthau el Estado es el único actor digno de ser estudiado en el sistema internacional, las políticas exteriores deben operar bajo el estándar del interés nacional, por ello la actuación racional de los Estados es previsible a través de su política exterior, cuyo objetivo es la supervivencia, lo cual se articula con el “equilibrio del poder” entendido como resultado de la acción exterior de los Estados que procuran mantener el *status quo*, en el que es irrelevante la política interna (Barbé, 1987, 154). Cabe resaltar que desde el realismo la diplomacia requiere el cumplimiento de cuatro reglas:

Estar despojada del espíritu de cruzada, ya que los diplomáticos dejan de ser pragmáticos y flexibles para adoptar actitudes beligerantes e intransigentes; los objetivos de la política exterior deben definirse en función del interés nacional y ser respaldados por la fuerza suficiente, la diplomacia debe considerar la escena política desde el punto de vista de otras naciones, las naciones deben querer comprometerse en todas las cuestiones que no son vitales para ellas (Morgenthau, 1986).

En el realismo tradicional, la cultura hace presencia como elemento integrante del interés nacional –tejido de manera doméstica–, que está ligado inexorablemente a la construcción de la política externa de los Estados. Así como se puede rastrear en el papel preponderante de los diplomáticos en el curso de las relaciones entre los Estados, “el éxito continuado de la diplomacia depende de cualidades morales e intelectuales extraordinarias [...] una equivocación en la valoración de los elementos del poderío nacional, cometida por uno u otro de los estadistas de importancia, puede deletrear la diferencia entre paz y guerra” (Morgenthau, en Barbé, 1987). Aunque no lo dice la teoría realista, sus planteamientos generan los siguientes interrogantes para el éxito continuado diplomático, ¿el conocimiento de la cultura del diplomático homólogo no está ligada al ejercicio práctico de la prudencia?, ¿no está ligado al conocimiento de lo que podría significar prudencia para el “otro” y evitar una equivocación en la valoración estratégica?

De manera paralela al auge del paradigma realista, y antes del inicio de la era nuclear, sobreviven esfuerzos idealistas (Weiss, 2009, 260). En este periodo fue fundada la United

World Federalist, el Comité para construir una Constitución Mundial, que fue muy fuerte en la Universidad de Chicago entre 1945 y 1951, del cual hizo parte Albert Einstein. La idea de Gobierno Mundial aún no se desvanece, tampoco la búsqueda de transformar la diplomacia y darle lugar a un poder diferente al *hard power*. Con la firma de la Carta del Atlántico entre Estados Unidos y Gran Bretaña en 1941 se establece el compromiso de crear una organización internacional que garantizara la paz después de la guerra y mejorara y reemplazara el ya existente mecanismo internacional para preservar la paz y el bienestar del mundo. En 1942, veintiséis naciones firman lo que luego se conocería como la “Declaración de las Naciones Unidas”, primer bosquejo de lo que luego sería la ONU, cuya existencia comienza en 1945 cuando la Carta de las Naciones es ratificada por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Organización de las Naciones Unidas, 2010). Ahora bien, este gran avance de institucionalización, frente a la situación de guerra, disminuye el alcance de la idea de Gobierno Mundial, eclipsada de manera más contundente por la Guerra Fría en la cual es vetada por su conveniente asociación al comunismo.

Como lo resalta Weiss (2009, 261), la idea del gobierno mundial continúa en este periodo en Europa con intelectuales de la talla del historiador Arnold Toynbee, del escritor Aldous Huxley, del filósofo Bertrand Russell, y del Premio Nobel de Paz de 1949 John Boyd Orr; mientras, la mayoría de europeos siguieron a Jean Monnet y dirigieron la idea de gobierno federal para el continente como precursora de la Unión Europea. De manera simultánea, en

el entonces colonial sur global, las luchas locales por la independencia y solidaridad a favor de la descolonización fueron más apremiantes, lo cual no implica, parafraseando a Weiss, que la idea de gobierno mundial estuviera ausente. Es más, en el marco de la Asamblea General de la ONU de 1956, Jawaharlal Nehru, recién adquirida la independencia de India, declaró que:

a pesar de las dificultades y conflictos aparentes, gradualmente el sentido de una comunidad mundial que incluya a todos a través de sus representantes elegidos, no solo se está desarrollando, sino gestando en mentes de personas alrededor del mundo [...] la única forma de mirar hacia adelante certeramente es hacia una clase de orden mundial (p. 261).

c. Behaviorismo y posbehaviorismo, fases tres y cuatro

La *tercera fase o behaviorista*, desde el punto de vista teórico de las relaciones internacionales (Del Arenal, 1994, 78), puede considerarse en parte como reacción al exceso de realismo; en los años cincuenta

... algunos especialistas norteamericanos en política de seguridad nacional se replantean los postulados del realismo político [...] buscan un enfoque de carácter “científico” capaz de dar respuesta a la complejidad de las relaciones internacionales, una ciencia de relaciones internacionales con base en aplicación de métodos cuantitativos-matemáticos [...] imponiéndose lo que se ha denominado la perspectiva behaviorista o conductista [...] el objetivo último establecer un orden conceptual y analítico de las relaciones internacionales, definiendo, categorizando, comparando, verificando, reinterpretando y combi-

nado los nuevos materiales abstractos en un futuro marco integrado, para el análisis y la predicción de los fenómenos internacionales [...] los behavioristas responden a la tradición internacionalista grocciana, en cuanto niegan la especificidad de las relaciones internacionales respecto de la sociedad estatal, rechazando la tesis de la anarquía internacional, propia de idealistas y realistas (Del Arenal, 1994, 82).

Esta corriente genera el llamado gran “debate metodológico entre el enfoque clásico-tradicionalista y los cientificistas”, debate que es propiciado por la insatisfacción de equiparar metodológicamente las ciencias naturales y sociales, y por tanto, aplicar la metodología de ciencias exactas para el estudio de la política interna e internacional. Ello da paso a mediados de los años sesenta originariamente a la Ciencia Política, y transita a relaciones internacionales, al llamado por Easton *posbehaviorismo*, que surge en un contexto en el que se conjugan la crisis generalizada del sistema internacional y la convulsionada coyuntura que vive la sociedad norteamericana. Como lo señala Del Arenal (1994, 83), se conjugan un arma de destrucción masiva de alcance exponencial, el impresionante incremento demográfico y de contaminación ambiental, la concentración incremental de los recursos técnicos y del bienestar en unos pocos países, y la creciente brecha entre los países ricos y pobres. En Estados Unidos se da el despliegue de reivindicaciones sociales a favor de la igualdad racial, y manifestaciones y movimientos en contra de la guerra no declarada en Vietnam. En estos contextos se da cabida a la necesidad científica de dar paso a investigaciones que incluyan criterios humanos, éticos:

... debe existir un entendimiento hermenéutico de las interpretaciones subjetivas de los actores como de las reglas sociales que los constituyen [...] las cosas sociales difieren de las naturales en que [...] dependen del entrelazamiento de creencias, conceptos o teorías sostenidas por actores [...] dependen de las prácticas humanas, están en función de la creencia y acción (Wendt, 1999, 68-71).

Más aún, para Thomas Kuhn, la ciencia

... no es una cuidadosa construcción de teoría sobre la base de hechos neutrales laboriosamente acumulados, sino una actividad contingente de tipo social [...] está basada en “visiones de mundo” de paradigmas [que son] realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica [...] la elección de un paradigma supone un doble papel [...] instaura a la comunidad de sabios y define los problemas que conviene resolver, los modos de tratarlos (Ortiz, 1994, 67).

Incluso, y según Kuhn, “hay también circunstancias, aunque las considero raras, en las que coexisten pacíficamente dos paradigmas en el último periodo” (Ortiz, 1994, 68). Lo cual resulta sugestivo para la apertura hacia caminos cognitivos de corte embrionario de la disciplina, como sucede en 1963 cuando Morgenthau afirma que:

el Estado nacional en sí es producto de la historia y como tal está destinado a dejar paso con el tiempo a otras formas de organización política [...] cuando el Estado Nacional haya sido reemplazado por otra forma de organización, la política exterior deberá proteger [...] el interés de supervivencia de la nueva

organización [...] nada hay que en la posición del realista vaya en contra de [...] que la división actual del mundo en Estados-naciones no pueda verse superada por unidades mayores, de carácter bien distinto, ellas estarían más de acuerdo con las potencialidades técnicas y requisitos morales del mundo contemporáneo (Morgenthau, en Barbé, 1987, 156-157).

Ampliando el foco, el proceso no se detiene en el continente europeo, el tránsito hacia la integración de Estados tradicionalmente enfrentados, el proyecto de la noción de supranacionalidad que atestigua Ernst B. Haas, teórico del neofuncionalismo o de la llamada por él “aproximación al estudio de la integración”, en los años sesenta, dando así cabida a la posibilidad del cambio en las relaciones internacionales en la práctica, apostándole a la creación y proyección de la Comunidad Económica del Carbón y Acero (CECA), muy coherente con el legado kantiano de la seguridad colectiva. Haas brinda un énfasis político complementario al tecnicismo propuesto por Miltrany en los años treinta; para Haas, la integración política implica un proceso por el que los actores políticos en varios marcos nacionales distintos se persuaden de cambiar sus lealtades y expectativas políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o piden jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes.

De acuerdo con John Gerard Ruggie et ál. (2005, 278), Ernst B. Haas ha sido de los primeros en darse cuenta de que la liberalización del comercio, la inversión y la movilidad de las personas a través de las fronteras estatales, y la integración regional podrían transformar el sistema tradicional interestatal que había

caracterizado durante tres siglos la política europea. Para estos autores, Haas reconoce la importancia de los Estados nacionales, especialmente en la fundación de organizaciones regionales, y en los momentos posteriores por un tratado formal de refundación, hace hincapié en el papel de actores no estatales para una mayor integración: los movimientos y las organizaciones sociales a nivel nacional y regional, y la secretaría de la organización. Desde el foco de la cultura, Haas sostuvo que la cooperación también depende de las percepciones y actitudes de las personas:

es imposible evaluar el papel del Consejo en la integración europea solamente [...] sobre la base de textos de los tratados [...] las instituciones de tipo federal no garantizan necesariamente la integración, mientras que los órganos de carácter diplomático en realidad pueden ayudar, dependiendo de las técnicas utilizadas en la toma de decisiones (Ruggie et ál., 2005, 283).

En este orden de ideas, y dada la influencia de los valores y la cultura como base inherente a los actores, en la toma de decisiones para el plano supranacional ¿no podría la diplomacia cultural facilitar el encuentro y entendimiento mutuo necesario en el proceso de la integración? Haas no lo dice en esta etapa académica pero más adelante se incursionaría en ello.

d. ¿Hacia la convivencia interteórica?

En los años setenta la oleada de realismo y neorrealismo dominante en las relaciones internacionales, y sus restricciones explicativas de la realidad cambiante, fomentaron la

aparición de nuevos paradigmas, gestando el llamado “tercer debate en relaciones internacionales”⁴, o realismo frente a transnacionalismo-globalismo. Este debate se inscribe en el espíritu posbehaviorista y da lugar a la cuarta fase en las relaciones internacionales centrada en cuestiones de fondo, como la pertinencia de superar o no la visión Estado-céntrica en la formulación teórica. El transnacionalismo y el estructuralismo se visibilizan como alternativas al paradigma realista, una más distante que la otra de él. Esto ocurre en una década en la que se conjugan procesos de cambio como la distensión entre las grandes potencias, el derrumbe del sistema Bretton Woods, el declive de la imagen estadounidense por cuenta de la guerra en Vietnam, el pluralismo creciente en el bloque occidental, y el consenso entre “países en vías de desarrollo” para transformar el sistema económico internacional (Barbé, 1987, 161).

La interdependencia y los avances tecnológicos de la década llevaron a reconocer que ciertos problemas sobrepasan las soluciones del Estado, temas económicos y sociales adquieren una importancia en la agenda internacional. El cambio climático y las miradas ambientalistas, los procesos de descolonización, el crecimiento económico en Europa y Japón, hacen el caldo de cultivo para el surgimiento del término de “gobernanza global”, como puntualiza Weiss (2009, 258). Este nuevo contexto plantea preguntas en las que el marco del realismo se queda corto. Es más, “el mismo Morgenthau

demuestra en sus obras de los setenta [...] nuevos objetivos: el papel de las multinacionales, calificando la situación de nuevo feudalismo, la crisis energética considerada causa del ‘declive de occidente’, o la interdependencia, como base de las relaciones internacionales” (Barbé, 1987, 169).

Se abre el espectro del análisis a otras problemáticas y enfoques, con la mira en los acontecimientos mundiales para los transnacionalistas y en las causas de las diferencias entre los países ricos y pobres a nivel mundial para los estructuralistas. Ambos enfoques generan en los *neorrealistas* el reclamo, quienes a diferencia de Morgenthau centran el análisis en la estructura del sistema internacional, en una percepción del poder como medio y no fin en sí mismo, de la historia y la economía como claves para interpretar el sistema internacional, de unidades que ya no se pueden reducir, del sistema como unidad de análisis, y de la forma en que los recursos se distribuyen en él. Cabe resaltar que las posibilidades de cambio no están ausentes entre los neorrealistas, para Kenneth Waltz:

si cada Estado puede decidir por sí mismo cuándo usar la fuerza, la guerra puede estallar en cualquier momento [...] la diferencia existente entre la política nacional y la internacional no radica en el uso de la fuerza sino en los diferentes modos de organización destinados a hacer algo al respecto [...] en tanto no afectemos la estructura, no es posible que los cambios de intenciones y acciones de los actores particulares

⁴ Como puntualiza Esther Barbé, tras el primer debate “idealismo, realismo”, y el segundo debate “tradicionalismo-ciencismo”. Ver Barbé (2008, 66).

produzcan resultados deseables o se eviten los resultados indeseables, las estructuras pueden cambiarse cambiándose la distribución de capacidades de las unidades [...] las grandes tareas solo pueden ser llevadas a cabo por los agentes de gran capacidad [...] se les exige a los Estados especialmente a los principales que hagan necesario asegurar la supervivencia del mundo (1979, 151, 160-162).

Aunque no se identifica una alusión directa a la importancia de la cultura, la posibilidad de cambio del sistema internacional y la demanda a los agentes de gran capacidad sugiere interrogantes. Si según Waltz, “la posibilidad de una acción efectiva depende de la capacidad de suministrar los medios necesarios, depende de la existencia de las condiciones que permitan a las naciones y a otras organizaciones seguir políticas y estrategias adecuadas” (1979, 162), ¿esta oportunidad no podría ser acondicionada con el ejercicio de diplomacia cultural y su énfasis en la búsqueda conjunta de elementos comunes y mutuo entendimiento en la identificación de las estrategias adecuadas? Más aún, si la distribución de capacidades de las unidades posibilita el cambio, ¿el entendimiento y diálogo intercultural no facilitan este proceso?

Por su parte, el *estructuralismo* en las relaciones internacionales (Barbé, 2008, 69) busca conocer los orígenes, el carácter y las consecuencias del sistema capitalista mundial enfocándose en los temas del subdesarrollo y las desigualdades observables en el sistema internacional, como lo plantean Hobson, Hilderlingm Bujarin y Lenin. Para el estructuralismo (Barbé, 2008), la realidad del sistema global se caracteriza por actores que están so-

metidos a la lógica de dominio del capitalismo, caracterizada por la explotación y la ausencia de intereses comunes propiciada por el sistema. Es desde la influencia estructuralista y el contexto internacional que surgen la Teoría de la Dependencia, la Teoría del Sistema Mundo y el Análisis Centro-Periferia. El objeto de estudio de la teoría de la dependencia es la formación económico-social latinoamericana a partir de su integración subordinada a la economía mundial, como lo afirma Adrian Sotelo (2005). El marco teórico para esta teoría es el marxismo, y aborda problemas específicos para el debate político como el papel de la cultura, de la tecnología, el conocimiento y la educación. La teoría de la dependencia ha seguido –según Sotelo– diversificando sus líneas temáticas hacia el poscolonialismo.

Por su parte, Immanuel Wallerstein describe Teoría del Sistema Mundo como un sistema social que tiene

límites, estructuras, miembros, reglas de legitimación, y coherencia. Su vida está hecha de fuerzas conflictivas que lo mantienen unido por la tensión y lo desgarran en la medida en que cada grupo busca externamente remodelarlo para su beneficio [...] tiene características de organismo, que cambian en algunos aspectos y se mantienen estables en otros [...] su vida esta autocontenida [...] hay dos variedades de sistema mundo: a) “imperios mundo” en los que hay un particular sistema político sobre la mayoría de su área, b) aquellos sistemas en los que ese sistema político singular no existe sobre todo, o virtualmente todo, el espacio, el “mundo economía” [...] en la era moderna “los mundo-economías” son altamente inestables cada uno intentando convertirse en imperios o desintegrar [...] el capitalismo como un modo económico está

basado en el hecho de que los factores económicos operan dentro de una arena mayor a la que cualquier entidad política puede controlar totalmente [...] el único sistema mundo alternativo que puede mantener un alto nivel de productividad y cambio del sistema de distribución implicaría la reintegración de los niveles de toma de decisiones políticas y económicas [...] ese mundo constituye un tercer mundo posible [...] un gobierno mundial socialista (1976, 229-233).

De esta manera se retoman el foco idealista y la posibilidad de un gobierno mundial diferente del acogido por W. Wilson en los años treinta. Wallerstein tiene una imagen de mundo en la cual la división del trabajo extensiva es funcional y geográfica, y esto permite entender la diferencia entre “Estados centro” y “zonas periféricas” (Sotelo, 2005). Para este autor, los asuntos económicos no están distribuidos a lo largo del sistema-mundo, lo cual ha generado consecuencias ecológicas y ha justificado la explotación de unos grupos sobre otros a escala mundial. Bajo el cedazo de la cultura,

... en una economía-mundo la estructura política tiende a conectar cultura con localización espacial. La razón es que en una economía-mundo el primer punto de presión política accesible para los grupos es la estructura local (nacional) del Estado. La homogeneización cultural tiende a servir a los intereses de grupos claves y presionar la construcción de identidades culturales nacionales (Wallerstein, 1976) [...] la arena externa de un siglo se convierte a menudo en la periferia –semiperiferia– del siguiente los Estados del centro pueden convertirse en periféricos y los semiperiféricos en periféricos (Wallerstein, 1999, 483, citado en Sotelo, 2005).

Lo anterior es sugestivo si se observa la aparición de potencias emergentes, algunas ex-colonias, exsemiperiferias y periferias. Suscita además el surgimiento de interrogantes frente a la conexión de las visiones de desarrollo y el papel de la cultura en ellas, ¿tiene alguna influencia-relación, en un proceso inverso a la homogeneización cultural?

De manera paralela, la teoría del *transnacionalismo* o *interdependencia* promueve una imagen de mundo trazada por el marco internacional de cooperación, lazos tecnológicos y sus avances indetenibles, relaciones comerciales y financieras, todos instrumentos para la construcción de una sociedad global. El idealismo embrionario es retomado desde otro ángulo, Robert Keohane y Joseph Nye reconocen que “las suposiciones personales acerca de la política mundial afectan profundamente lo que uno ve y cómo construye teorías para explicar acontecimientos” (Keohane y Nye en Barbé, 1987, 163). Dentro de las problemáticas de estudio las cuestiones energéticas, los temas culturales y ambientales tienen peso. La propuesta transnacionalista parte del reconocimiento de la articulación e interacción de múltiples actores que rompen con la noción clásica de soberanía nacional, promoviendo la negociación y el diálogo en una “red compleja de interacciones”. Se trata de una “interdependencia compleja”, en la cual los actores internacionales –Estados, multinacionales, ONG, instituciones internacionales, ciudadanos– mantienen un juego cooperativo. El “régimen internacional” al que Nye y Keohane (Barbé, 2008, 67-68) hacen referencia es entendido como un sistema internacional de redes, reglas,

normas y procedimientos que configuran el comportamiento y controlan sus efectos en el campo de la actividad.

El transnacionalismo se concatena con el *institucionalismo*, Keohane ha demostrado desde los años ochenta y continuando en los noventa la importancia de los aportes de las teorías institucionalistas en las relaciones internacionales, pues

las instituciones algunas veces importan, y es importante para las ciencias sociales descubrir cómo y en qué condiciones [...] las instituciones pueden proveer información, reducir costos de transacción, hacer más creíbles los acuerdos, establecer puntos focales para la coordinación, y en general facilitar que opere la reciprocidad [...] enraizadas en las realidades de poder e intereses, las instituciones hacen una significativa diferencia [...] su impacto en resultados varía dependiendo de la naturaleza del poder e intereses [...] las instituciones pueden mitigar los miedos a la trampa permitiendo que emerja la cooperación, alivianando los miedos de ganancias inequitativas [...] las ganancias relativas tienden a no tener mucho impacto en la cooperación si las ganancias absolutas potenciales de la cooperación son substanciales, o envuelve a más de dos Estados (Keohane y Martin, 1995, 40, 44-45).

En este contexto, y bajo el cristal de la cultura,

los Estados que usan estrategias de reciprocidad están involucrados en el intercambio unos con otros [...] la información acerca del valor de sus intercambios es requerida. La reciprocidad institucionalizada y las preocupaciones distribucionales son simplemente dos caras de una misma moneda, lo que refleja las dificultades de cooperar en un sistema carente de

ejecución centralizada y que apunta a la necesidad de fuentes de información fiables (Keohane y Martin, 1995, 46).

A partir de esta mirada, si en la construcción de reciprocidad la confianza es una pieza clave, proceso en el que son necesarios el mutuo entendimiento, el conocimiento del otro y su cultura, el aprendizaje de protocolos interculturales, de lo que es y no esperado por el otro, ¿no resultará la diplomacia profunda una facilitadora en esta tarea, y por tanto para la búsqueda de paz duradera? Más aún cuando

las instituciones cambian como resultado de la acción humana, y los cambios de las expectativas y procesos que resultan pueden acarrear profundos efectos en los comportamientos de los Estados [...] en una política del mundo limitado por el poder del Estado y los intereses divergentes, y de la improbable experiencia de gobernanza jerárquica efectiva, las instituciones internacionales que operan sobre la base de la reciprocidad serán componentes de una paz duradera (Keohane y Martin, 1995, 46).

De todas formas, no se puede dejar de lado que el *institucionalismo* en las relaciones internacionales tiene diversas aproximaciones, como lo puntualiza uno de sus críticos (Mearsheimer, 1995, 14); el institucionalismo liberal, la seguridad colectiva y la teoría crítica, en cada uno de ellos son trazados argumentos en torno a cómo las instituciones coadyuvan a los Estados a alejarse de la guerra y facilitan la estabilidad. En cada una de estas aproximaciones es posible encontrar que la cultura es un elemento importante, lo cual suscita la reflexión en torno a la diplomacia cultural

como vehículo para construir y contribuir en el proceso que da lugar a los beneficios que posibilitan las instituciones, incluso pensarla como punto de encuentro dentro de los institucionalistas.

Para el *institucionalismo liberal*, “la cooperación económica y ambiental entre Estados reduce la tendencia a la guerra, las instituciones son claves para promover esta cooperación [...] cuando las relaciones económicas están en juego pueden ser sostenidas entre varios Estados [...] mientras los prospectos de cooperación son más empobrecidos en asuntos de seguridad” (Mearsheimer, 1995, 16). La trampa (engaño) es el mayor obstáculo para la cooperación, para lo cual se hace necesario disuadir a los tramposos y generar cambios en el ambiente contractual a través de reglas. De estos planteamientos surge el interrogante, ¿no podría a través de ese vehículo cultural, de la diplomacia cultural profunda fomentarse el intercambio, contribuir a que los actores transiten del cálculo de ganancias relativas a la percepción de ganancias absolutas, visibilizando los motivos que permiten que la cooperación misma sea una ganancia absoluta?

Por otra parte, y desde la teoría de la *seguridad colectiva*—aquí se encuentra Woodrow Wilson— la pregunta es

¿cómo construir la paz? [...] se reconoce que el poder militar de los Estados debe manejarse adecuadamente, no eliminarse, los Estados deben creer que los intereses nacionales están inexorablemente unidos a los intereses de otros Estados [...] un ataque contra un Estado es visto como un ataque contra todos [...] los agresores son enfrentados con una poderosa coalición militar [...] los Estados deben confiar entre sí, si des-

confían entre sí como sucede en el mundo realista, la seguridad colectiva no funcionará, la confianza es una condición esencial para que el sistema funcione, los Estados deben prepararse para depender de su eficacia e imparcialidad (Mearsheimer, 1995, 26).

Acogiendo críticas de sus detractores, el interrogante sigue vigente ¿cómo generar que los Estados confíen unos y otros? ¿Cómo hacer que sobrepasen sus miedos y aprendan a confiar entre sí, a entender que toda agresión es incorrecta, y evitar el desafío militar? En este desafío ¿la diplomacia cultural profunda podría ser un camino?

Entre tanto, las *Teorías críticas*, en el campo de las relaciones internacionales,

buscan la transformación de la naturaleza de la política internacional en una “sociedad mundial” en la que en términos generales los Estados sean guiados por reglas de cooperación, crear un sistema de paz internacional [...] las ideas, los discursos, las formas como pensamos y nos referimos a la política internacional son fuerzas conductoras del comportamiento de los Estados, moldean el mundo material [...] las ideas importan porque el mundo está socialmente construido (Mearsheimer, 1995, 26).

Estas teorías de manera directa plantean la importancia de la cultura, en las relaciones internacionales, de las lógicas culturales del sistema internacional, de la estructura internacional, de los individuos, de los actores, “el sistema está socialmente construido por individuos cuyo comportamiento es mediado por sus pensamientos [...] que a su vez son compartidos por los miembros de una cultura [...] los individuos son responsables de mol-

dear el mundo que habitan” (Mearsheimer, 1995, p. 26). Entre los diversos teóricos críticos se encuentran Markus Fisher y Robert Cox. También en esta orilla se encuentra Alexander Wendt con el *constructivismo moderado*, que brinda una plataforma para la construcción interteórica hacia propuestas que retomen desafíos de la humanidad en sus escenarios local, regional, transregional, y global, desde las relaciones internacionales y trascendiendo nociones tradicionales de política interna y política externa, contribuyendo en aquello que puntualiza Robert Putnam:

La política interna y las relaciones internacionales están de alguna manera entrelazadas, pero nuestras teorías aún no han resuelto la maraña confusa. Es inútil discutir si realmente la política interna determina las relaciones internacionales, o a la inversa [...] Las preguntas más interesantes resultan ser ¿cuándo? y ¿cómo? [...] Interpretaciones emitidas en términos de causas domésticas y efectos internacionales (primera imagen) o de causas internacionales y efectos domésticos (segunda imagen) [...] se deben buscar teorías que den cuenta simultáneamente de interacciones de factores domésticos e internacionales [...] Ninguno de los planos puede ser ignorado por tomadores de decisiones, mientras sus países siguen siendo interdependientes (Putnam, 1988, 427).

Los procesos de globalización tienen un incremento en su rapidez dimensional en la década de los noventa, propiciado por cambios en el sistema internacional, entre ellos la desintegración del proyecto de la URSS y de un mundo bipolar; en su dimensión cultural, la exaltación de nacionalismos se contrarresta con el proceso unidimensional de la moder-

nidad. En esta década, Ernst Haas incursiona de manera contundente en uno de los desafíos visibilizados para la integración europea misma, las identidades nacionales, las identidades regionales y el cosmopolitismo multilateral.

La raza, la religión, la cultura y el lenguaje son bloques de construcción de la identidad nacional. Permiten a los líderes articular una visión nacional colectiva [...] que eventualmente se transformará, al menos en parte, en nuevas formas de cosmopolitismo multilateral. [En el 2000...] un análisis que incluye a China, India, Irán, Egipto, Brasil, México, Rusia y Ucrania encuentra [...] el nacionalismo como una fórmula racionalizada y progresiva. Incluso entre los recién llegados a la cuestión del nacionalismo, la estrategia [...] refleja las diferentes presiones de la ideología, la adaptación (la elección de nuevos medios), y, en ocasiones, del aprendizaje social (la elección de nuevos extremos). Brasil, China, México y Rusia [hasta 1991], tienen exitosa experiencia [...] Haas llegó a la conclusión de que solo el aprendizaje social conduce a la integración duradera de la sociedad y que este resultado es debido a la autoexamen que esto permite (Ruggie et ál., 2005, 289-292).

En el marco de la diversidad paradigmática, con Jhon Mearsheimer, bajo el *neorrealismo ofensivo*, se retoma la vigencia del realismo, y sitúa como actores relevantes a las grandes potencias del sistema internacional, entendiendo por potencia

aquel Estado que tiene suficientes activos militares para establecer una guerra seria a gran escala contra el Estado más poderoso o contra el mundo, el candidato a potencia no debe tener la capacidad para derrotar al Estado líder pero sí debe tener un

prospecto razonable para tornar el conflicto en guerra de desgaste, que deje al Estado dominante seriamente debilitado, aunque el dominante gane finalmente la guerra (2001).

Mersheimer simultáneamente reconoce el poder restrictivo, “el realismo ofensivo al centrarse en factores estructurales como la anarquía y la división de distribución de poder, pone poca atención en consideraciones individuales y política interna [...] omite factores que ocasionalmente dominan el proceso de toma de decisiones del Estado” (2001). Sus planteamientos promueven la reflexión, teniendo presente que la cultura es uno de los factores dominantes en el proceso de toma de decisiones del Estado, cuyas implicaciones permean la estructura del sistema internacional, su efecto es diferente al *hard power* y, por tanto, amplía la visión de la distribución del poder y de la estructura, ¿incluir la dimensión cultural no podría disminuir el poder restrictivo de su teoría? ¿Podría la diplomacia cultural contribuir en la mutación de las características de las políticas internacionales?

Ahora bien, si se conjuga la afirmación neorrealista ofensiva “el conflicto y la guerra están destinados a continuar tanto como permanezcan las características de las políticas internacionales” (Mearsheimer, 2001), con elementos como: a) el reconocimiento de la temporalidad del Estado-moderno, b) la influencia y las propuestas desde diversas orillas a lo largo del siglo xx hacia una nueva estructura del sistema internacional, gobierno mundial, confederación de Estados, Estado universal, sociedad global, sociedad mundial, integra-

ción de la sociedad; c) el reconocimiento de la necesidad de convergencia y cooperación entre los diversos actores del sistema internacional (Weiss, 2009) y el desarrollo de conciencia sobre el ambiente de las Conferencias de ONU en Río de Janeiro y Estocolmo en 1972 y 1992; d) la llamada “tercera ola de democratización” que muestra la expansión numérica y en importancia de actores no estatales de la sociedad civil y corporaciones sin ánimo de lucro, e incluye redes para facilitar acciones transnacionales y transgubernamentales; e) el Pacto Global, la colaboración entre Naciones Unidas y movimientos de estudiantes para sacarlo adelante en la cumbre del Milenio de 2000. Si esto se conjuga además con los propósitos de la idea original trazada por Kant y bajo la inclusión de la diversidad cultural; si se aprende de las lecciones de la Sociedad de las Naciones y se responde a la necesidad de coherencia en el acercamiento e interacción entre las regiones y actores de manera equilibrada, y se retoman en un nuevo contexto las implicaciones de la ocurrencia de la Segunda Guerra Mundial y sus derivaciones; si se retoman propuestas hacia la capacidad de cambio en las relaciones internacionales, diversificado su alcance bajo por ejemplo las enseñanzas del proceso integracionista en el continente europeo con la Unión Europea –distintos momentos y desafíos vigentes y cambiantes–, la comunidad ASEAN del 2015, los bloques regionales en América Latina, si se observa la tendencia incremental de la conformación de bloques regionales. Si todo ello se conjuga, las posibilidades de coordinación y articulación a gran escala presentan un reto de enormes proporciones que atraviesa

por sincronización y entendimiento profundo, diálogo y negociaciones inter e intraculturales la construcción de confianza.

En el contexto de gobernanza global esta se refiere a:

esfuerzos colectivos para identificar, entender o dirigir problemas globales cuya solución supera las capacidades individuales de los Estados, y refleja la capacidad del sistema internacional a cualquier momento y cualquier lugar para proveer servicios de gobierno en ausencia de Gobierno Mundial para manejar los asuntos colectivos por una variedad de actores incluidos: autoridades, organizaciones intergubernamentales, ONG, entidades del sector privado y otros actores de la sociedad civil [como] término intermedio entre la anarquía del sistema internacional subyacente en el análisis realista y un Estado mundial en el que las agencias y la rendición de cuentas están ausentes (Weiss, 2009).

Si bien la gobernanza global así entendida es una plataforma importante, es insuficiente. Son necesarios esfuerzos mayores hacia ganancias absolutas compartidas y construidas entre todos los actores, el entendimiento mutuo y el intercambio simétrico de visiones, estrategias y sinergias. Como necesaria es la traducción, no exclusivamente en el plano lingüístico sino conceptual e interdisciplinar.

En estos procesos, la diplomacia cultural profunda es un fuerte vehículo porque: permite y promueve el encuentro simétrico entre los individuos y las sociedades, entre los propulsores de paradigmas y quienes viven en ellos sin ser conscientes de sus implicaciones; permite el reconocimiento de lo que está detrás del otro paradigma diferente al que se sostiene; aterriza

y rompe estereotipos. La diplomacia cultural permite entender las lógicas que están detrás de las posturas e intereses, de las identidades, de los seres humanos con sus particularidades y similitudes.

DIÁLOGO ENTRE EL CONSTRUCTIVISMO WENDTIANO Y EL *SOFT POWER* DE NYE: AMPLIAR LA LUPA PARA NO PERDER LA PERSPECTIVA COMÚN EN DIPLOMACIA CULTURAL

En esta ocasión se asume el reto de contribuir a la construcción de uno de los puentes que pueden ser establecidos a partir del papel de la cultura en las relaciones internacionales, en la política exterior y en la diplomacia cultural profunda, para lo cual se rescatan algunos de los aportes de Alexander Wendt y Joseph Nye, bajo un diálogo en el que las dos miradas dan paso a precisiones mutuas que permiten no desviar el carácter teleológico e incluyente, dejando abierta la posibilidad a otros puentes interteóricos, y a diversificar su curso. Sinergias en las que la identificación de vehículos profundos que las hagan viables resulta importante, y es justamente en este sentido que los aportes de Wendt y Nye abren caminos a partir de la cultura, del poder del *soft power* y de la diplomacia cultural profunda.

Aunque se suele asumir frecuentemente que la diplomacia cultural corresponde a la institucionalización de algo que se ha venido haciendo históricamente en el ámbito diplomático, la conjugación y precisión de Alexander Wendt y Joseph Nye, la diversidad propiciada por múltiples experiencias, visiones, identidades e intereses, nacionales y

transnacionales en el mundo, y nuevos actores permiten evidenciar que la dimensión cultural del *soft power* en las políticas exteriores va más allá de lo que se ha hecho –aunque lo rescata– e invita a que vaya más allá en el siglo *xxi*. Ello amerita la reflexión para trascender e innovar, construir sobre los aprendizajes y fomentar el entendimiento profundo de los actores en múltiples niveles. La creatividad para la construcción de sociedad mundial caracterizada por la convivencia y el reconocimiento de los intereses compartidos, y la diplomacia cultural, está al alcance de todos los Estados, pero requiere voluntad, contundencia para asumir el reto y la apertura hacia su expansión y responsabilidad en el proceso.

Para salir del eclipse: triangulación diplomacia pública-cultural-política exterior

Así como a partir de la Segunda Guerra Mundial se eclipsan impulsos embrionarios de la disciplina que privilegian el diálogo y el cambio, el sistema de relaciones culturales internacionales establecidas por los Estados tiene despliegue. La asociación entre cultura y política exterior es nutrida sustancialmente bajo el realismo y de manera paralela por escuelas no realistas, lo cual hace que en el siglo *xx* el reconocimiento de la importancia del acercamiento entre los Estados a través de la

cultura transite entre dos posibilidades. De un lado, la política de la información y la propaganda para posicionar a los Estados de una manera diferente y paralela al plano militar, ejercer influencia en el plano internacional y acaparar aliados en la guerra o posible guerra. Del otro lado, surgen esfuerzos que propenden por el reconocimiento de la cultura no como instrumento inerte al servicio de la expansión, sino como un vehículo que propicia el entendimiento mutuo, incrementa la comunicación y genera relaciones de largo plazo.

Como lo puntualiza Elodie Gerome (s. f.), la noción de la “comunicación intercultural” tiene lugar en los años cuarenta, cuyo objetivo es llegar a acuerdos, conocer al “oponente” superando las suposiciones. Más adelante (1949), Francia introduce la figura de “asesores culturales”. Buscando el tránsito hacia la cooperación y extendiendo el alcance de la cultura, se empieza a promocionar, a poner al alcance de otras sociedades la enseñanza de lenguas y culturas “nacionales”, con el fin de mejorar las relaciones interestatales y generar acercamiento cultural internacional. Florecen diversas instituciones educativas y culturales, Francia e Italia son las primeras con la Alianza Francesa (1883) y la Società Dante Alighieri (1889), y la mayoría prolifera a partir de la década de los cuarenta, después de la Guerra⁵.

⁵ Entre las Instituciones culturales y educativas, son fundadas: British Council (1946), Goethe Institut (1951), Fundación Alexander Von Humbolt Stiftung (1925-1945, 1953), Porhelvetia (1949, Centre Culturel Suisse 1989) de la Federación Suiza, Indian Council for Cultural Relations (1950), Instituto de México (1970), Instituto Camões (1992, sucesor del Instituto da Cultura e Língua Portuguesa), Instituto Cervantes (1992), Instituto Confucius (2004), Centros Inca Garcilaso de la Vega, Korean Cultural Centers, Yunus Emre Institute de Turquía, Cultural Centers de Indonesia.

En este desprendimiento de la cultura, de su instrumentalización propagandística, la diplomacia cultural profunda se configura, impulsada desde múltiples escenarios y con la articulación de múltiples actores. La inclusión de la cultura en la agenda internacional a partir de los años cincuenta, bajo la institucionalización del escenario multilateral, es particularmente activa en los años setenta⁶, lo cual se compagina con lo que acontece en la disciplina de las relaciones internacionales. Según Montiel (2010), la cultura se ha convertido en uno de los temas transversales de la política internacional, ya sea por la existencia de un horizonte simbólico en muchos de los problemas que se enfrentan hoy en día, desde los problemas del medioambiente hasta la globalización y las transformaciones de índole científica y tecnológica. En las últimas décadas, en el marco de la Unesco se ha construido una plataforma normativa y base técnica e intelectual al servicio de los Estados miembros, guía para la revisión, actualización y reorientación de las políticas culturales nacionales.

En su estado embrionario, la relación entre cultura y relaciones entre los Estados estaba asociada al mutuo entendimiento y acercamiento entre las naciones, y la búsqueda de prevención del conflicto interestatal. Con

la ocurrencia de la Segunda Guerra Mundial la propaganda y la asimilación cultural se convierten en herramientas de expansión de los Estados y de competencia. Paulatinamente se transita hacia el intercambio y la cooperación entre las culturas. Superada la Guerra Fría, la diplomacia cultural asume un carácter más profundo, libre e incluyente, y en el siglo XXI su dimensión se expande.

El nacimiento institucionalizado de las relaciones internacionales en el siglo XX acoge la “diplomacia tradicional”, lo cual no impidió del todo la búsqueda de otras formas, como la “diplomacia pública”. Este término fue acuñado en los años sesenta por Gullion Edmund, siendo transformado su alcance en medio de la batalla de las ideas y los valores promovidos por Estados Unidos, la Unión Soviética y Europa. Más aún, parafraseando a Jan Melissen, la actividad diplomática convencional y la diplomacia pública se llevaron a cabo en su mayoría por vías paralelas, cada vez era más difícil ver cómo la tradicional podría ser eficaz sin dar suficiente atención a la diplomacia pública. Frente a la diferencia entre la diplomacia tradicional y diplomacia pública, Melissen (2005) afirma:

la primera es sobre las relaciones entre los representantes de Estados, u otros actores internacionales,

⁶ Convenciones y declaraciones adoptadas por la Asamblea General de la ONU: Convención Universal sobre los Derechos de Autor (1952, revisada 1971), Convención para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado (1954, revisada 1999), Declaración de principios de la Cooperación Cultural Internacional (1966), Convención sobre el tráfico ilícito de bienes culturales (1970), Convención sobre el Patrimonio Mundial, cultural y natural (1972), Declaración de la UNESCO sobre la raza y los prejuicios raciales (1978), Convención sobre la protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001), Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural (2001), Convención sobre la protección y promoción del Patrimonio Inmaterial (2003), Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de expresiones culturales (2005).

mientras que la segunda se dirige a la público en general en las sociedades extranjeras y los grupos no oficiales más específicos, organizaciones e individuos [...] definiciones de diplomacia hacen hincapié a su objetivo principal [...] el arte de resolver problemas internacionales pacíficamente [...] sus principales agentes [...] los representantes acreditados [...] estas definiciones no tienen en cuenta la transformación del entorno en el que la diplomacia trabaja [...] descrita como un juego donde las funciones y responsabilidades de los actores en las relaciones internacionales son claramente delineados. [...] Esta foto no se parece a la del mundo de las relaciones transnacionales posmodernas [...] en la que los interlocutores de los funcionarios de servicios exterior no son necesariamente sus homólogos, una amplia variedad de personas están involucradas en la actividad diplomática [...] Como resultado [...] el éxito en la diplomacia significa la apertura y la cooperación transnacional [...] mayor colaboración de las relaciones diplomáticas con diversos tipos de actores.

De esta forma, y en aras de contribuir en este nuevo escenario de multiplicidad paradigmática en las relaciones internacionales y la política exterior para un escenario diferenciado al de la Guerra Fría, se hace necesario adoptar diplomacia pública. También es necesaria la coherencia entre política exterior-diplomacia pública-diplomacia cultural y su articulación en la diversificación de las relaciones culturales internacionales. Hay precisiones al respecto que podrían ayudar a entender su sentido más práctico, según Rodríguez Barba:

las relaciones internacionales culturales según Robert Williams son actividades con el apoyo del Estado con el fin de lograr diversos objetivos en el ámbito

cultural, mientras que diplomacia cultural hace referencia a las actividades que apoyan los objetivos de la política exterior [...] el término de diplomacia pública toma en cuenta los cambios tecnológicos y la opinión pública [...] se suele referir a todos los esfuerzos informativos gubernamentales del ámbito diplomático que trasciende la diplomacia tradicional (2008, 5).

Su triangulación aboga por transparencia y colaboración transnacional entre los actores involucrados bajo un manejo responsable e incluyente de la diversidad cultural y sus contextos.

DIÁLOGO, CONSTRUCCIÓN E INCLUSIÓN DESDE LA INTERTEORICIDAD: A PROPÓSITO DE LA DIPLOMACIA CULTURAL

En el marco de la diversidad paradigmática se hace necesario partir de la ausencia de consenso de lo que significa diplomacia cultural, ello brinda oportunidades de construcción y, simultáneamente, trae consigo el riesgo de incluir en su nombre iniciativas que desvirtúan su objetivo contextual y teleológico. Entonces, ¿qué está detrás de la diplomacia cultural? ¿Cómo darle contenido, significado? Alexander Wendt y Joseph Nye permiten entender la magnitud de la definición amplia que ha sido propuesta en este artículo y abren camino a la reflexión. Como señala Wendt (Rodríguez Barba, 2008, 12-13), el debate no está en enfocarse en teorías sistémicas que se centran en la estructura, o en teorías reduccionistas que se dirigen exclusivamente a los agentes. Se trata más bien de trascender hacia teorías del sistema estructurado y dar cuenta de cómo la estructura se relaciona con los agentes, dirigirse

hacia una mirada holística que entiende que los efectos de la estructura social no pueden ser reducidos a la independiente existencia de los agentes y sus interacciones, estos efectos influyen en sentidos causal y constitutivo en la construcción de dichos agentes. Precisamente, estos efectos entrelazan la distribución de ideas y conocimiento o “estructura del sistema social”, a partir del cual “se construyen identidades e ideas, se buscan soluciones comunes, son definidas las expectativas para el comportamiento, se constituyen amenazas; el carácter de cada una de ellas depende de la ‘polarización material del sistema internacional’” (Wendt, 1999, 24-26), de si los polos son amigos o enemigos, la actuación estará guiada por esa percepción del otro y de sí.

A partir de la teoría constructivista se enfatiza en la codeterminación de los agentes y las estructuras a través del proceso. El sistema internacional desde los aportes de Wendt se concibe en torno a tres elementos: actores estatales, estructura del sistema de Estados y su interacción a través de la política internacional en la cuales los Estados son actores con un sentido de sí y esto afecta la naturaleza del sistema internacional. Bajo esta mutua determinación, los Estados asumen roles,

que no están dados por propiedades intrínsecas sino solo existen en relación con los otros; las expectativas compartidas en las que se basan las identidades de rol son facilitados por el hecho de que muchos roles han sido institucionalizados en las estructuras sociales que preceden las interacciones particulares; es posible asumir un rol porque se ha generado un conocimiento de la idea del otro (Wendt, 1999).

Estos roles son asumidos en los marcos de la política externa. Las ideas compartidas pueden ser conflictivas o cooperativas, según los roles de enemigo o amigo. En este sentido, lo que realmente importa en la definición de roles no es la institucionalización sino el grado de interdependencia o intimidad entre sí (uno) y el otro, entre los actores. Este punto tiene implicaciones profundas, de una parte evidencia la importancia de la política exterior pues del marco que ella propicie se desprende la acción exterior del Estado y, por tanto, la importancia de los tomadores de decisiones. De otra parte, la relación entre los actores es guía para la adopción de roles que son nutridos por los objetivos que se persiguen a través de la política exterior.

Mientras que de la dependencia de los individuos en la sociedad surge la reivindicación de que sus identidades son construidas por la sociedad, los principales actores en las políticas internacionales, los Estados son mucho más autónomos del sistema social en el que están envueltos. El comportamiento de su política exterior es a menudo determinado por las políticas domésticas, análogas a la personalidad individual, más que al sistema internacional (sociedad) (Wendt, 1999).

Está ahí la posibilidad de perfilar el comportamiento y la imagen de los Estados en el marco de su actuación, de la política exterior, de la voluntad y las propuestas de los cancilleres y jefes de Estado-gobierno. Esta labor tiene el reto de ser coherente con los planes de gobierno y dar cuenta de los desafíos regionales y globales vigentes, lo cual es posible en parte porque la formación de identidad ocurre en

la interacción entre lo que se cree es el sistema internacional y se puede hacer allí, y en poderes causales del sistema internacional influenciado por factores domésticos. Es decir, no se puede abstraer de lo que sucede en el mundo para delinear su comportamiento, ni se puede des-articular la estrategia externa con los desafíos a nivel doméstico.

Simultáneamente, asumir el rol está dado por la interacción con los otros, lo cual transcurre de manera más asertiva si la información y el encuentro acogen una mirada colaborativa más que conflictiva. Al estar mediada por el grado de interdependencia de la partes, la diplomacia cultural puede facilitar una imagen asertiva que permita al otro adoptar un rol con base en una información transparente y directa de lo que se es, se espera y se quiere, las identidades, las expectativas y los intereses. Es más, “los intereses presuponen profundas identidades, las identidades no se pueden reducir a los intereses porque las identidades se refieren a quién o qué son los actores, los intereses se refieren a lo que los actores quieren, sin intereses las ideas no tienen fuerza motivacional, sin identidades los intereses no tienen dirección” (Wendt, 1999, 231-232).

De esta manera, en su acepción “wentiana”, el constructivismo abre el espectro hacia soluciones frente a problemas públicos de carácter internacional, nacional, local e individual. Al superar la etapa contemplativa de las dinámicas sostenidas por un sistema anár-

quico internacional, los actores internacionales tienen la posibilidad de transformarlo con sus acciones, sustentadas en ideas e intereses. Justamente en este punto resulta pertinente Joseph Nye (2004, 1), quien atendiendo al contexto de la era de la información global en la que la información es poder, sugiere que los líderes requieren pensar cómo incorporar dimensiones de *soft power* en sus estrategias de ejercicio de poder. Incluso, “los valores que un gobierno busca en su comportamiento doméstico, en las relaciones internacionales (trabajando con otros) y en su política externa (promoviendo paz y derechos humanos) afectan fuertemente las preferencias de los otros. Los países pueden atraer o repeler a los otros con su ejemplo” (Nye, 2004, 4), lo cual concuerda con la mirada constructivista, según la cual la estructura internacional consiste fundamentalmente en el conocimiento, que afecta no solo el comportamiento del Estado sino las identidades y los intereses. Es precisamente este encuentro el que da lugar al *soft power* desde la teoría constructivista wendtiana, que se sitúa en una mirada que integra el idealismo—embrionario de las relaciones internacionales—y el holismo⁷ como vía intermedia.

El *soft power* de Nye presenta oportunidades de articulación teórica con Wendt, pues en la medida en que la distribución de ideas y conocimiento sea más cercana a la imagen que el otro construye de sí y quiere ofrecer, en la medida en que se brinda un conocimien-

⁷ Para Wendt, los debates sobre: a) hasta qué punto las estructuras son materiales o sociales y b) la relación entre agente y estructura entre el papel de la estructura y de los agentes dan lugar a dos posiciones básicas que generan cuatro sociologías de la estructura: materialista, idealista, individualista y holística (1999, 22-31).

to del otro ya no filtrado por la suposición, es posible guiar el comportamiento hacia la amistad entre los polos, las partes y los Estados. En este proceso, el *soft power* entendido como “la habilidad de tener lo que se desea a través de la atracción, no de la coerción ni de los pagos; crece de la ‘atractividad’ de la cultura de un país, sus ideales políticos y políticas” (Nye, 2004, x), resulta prometedor y exigente. Más aún cuando “el poder y los intereses son importantes factores en la vida internacional, pero sus efectos están en función de las ideas culturalmente construidas” (Wendt, 1999, 41). La cultura permite construir puntos de acercamiento a través de su especificidad y diversidad, atraer al otro a su conocimiento y entendimiento, fuente de poder para el *soft power* y base simultánea de los intereses e identidades bajo las cuales actúan los Estados.

Usualmente se tiende a reducir el significado de poder a la simple posesión de capacidades o recursos, considerando a un país poderoso si tiene una población y territorio grandes, recursos extensos, fuerza económica, fuerza militar y estabilidad social. Una definición que aparenta ser concreta y medible, pero no siempre aquellos que cuentan con estos recursos tienen lo que desean, como lo afirma asertivamente Nye (2004, 3). Uno de los motivos de ello lo encuentra Wendt, si bien es cierto que la

distribución de las fuerzas materiales afecta la posibilidad y probabilidad de ciertos resultados [...] el carácter de la tecnología es determinante, el balance entre ofensiva y defensiva tecnológica militar afecta los incentivos para una guerra agresiva [...] aún así, como sean usadas y desarrolladas estas capacidades depende

de lo que los actores crean y desean [...] es solo por su interacción con las ideas que las fuerzas materiales tienen los efectos que tienen (1999, 110-112).

De esta forma, y como lo reconoce Wendt (1999, 102, 104, 106), aunque puede que sea cierta la conclusión de Waltz según la cual los Estados tenderán a balancear el poder de los otros en un sistema internacional anárquico (sin centro), equiparando las capacidades de los “rivales” o construyendo un poder propio, la forma en que lo hagan depende de la distribución de intereses en el sistema, lo cual hace necesario identificar las formaciones culturales en el nivel sistémico —ideas que generan reglas instituciones, sistemas negociadores— que constituyen el significado de la distribución de poder, y los intereses de los actores. Solo conociendo al otro a un nivel profundo, cultural, dando paso a la mutua identificación, es posible transitar al reconocimiento y respeto entre los Estados. Lo anterior puede abrir el paso para dar el salto a la seguridad colectiva, en la cual no es necesario que los Estados sientan que su seguridad depende del balance de poderes militares, pues los que hayan alcanzado el nivel de mutua identificación son más propensos a asegurarse a sí mismos al cumplir con la norma de dirimir la amenazas de manera colectiva. En otras palabras, los efectos del sistema internacional dependen de lo que los Estados deseen y cómo se comporten para lograrlo.

Desde la mirada constructivista, la estructura de cualquier sistema social, como el sistema internacional, contiene condiciones materiales, intereses e ideas, y el aspecto ideacional es una “distribución de conocimiento” que puede ser privado o compartido. El co-

nocimiento privado, parafraseando a Wendt, consiste en creencias que los actores individuales tienen que otros no; en los Estados frecuentemente es el resultado de consideraciones domésticas o ideológicas. Este conocimiento es importante, porque cuando se interactúa con otros Estados el conocimiento privado inmediatamente se vuelve una distribución de conocimiento. En este proceso la dimensión cultural media, y el conocimiento directo propiciado por la diplomacia cultural facilita el acercamiento entre conocimientos privados y su relación con los intereses “nacionales” de los Estados involucrados, transmite al otro una idea más certera de lo que se piensa y cree, y de lo que está detrás. Incluso la diplomacia cultural evidencia puntos de encuentro entre el interés privado de los Estados, y los intereses comunes. Aquellos elementos que continúan siendo particulares adquieren una interpretación certera de sus motivos contextuales, la cultura.

Cuando las creencias particulares de los Estados son completamente exógenas al sistema internacional [...] cuando se suman a través de la interacción de los Estados se convierten en un fenómeno sistémico emergente [...] esto constituye una mínima estructura social, siempre y cuando los actores dentro de ella se comprometen en una acción significativa que tiene en cuenta el comportamiento de los demás y por tanto orienta su curso (Wendt, 1999, 141).

A partir de esta precisión es importante enfatizar que no se trata de sincronizar u homogeneizar las culturas y las creencias; se trata de permitir su visibilidad en el intercambio con otros Estados, para ser entendidas y tomadas

en cuenta en el comportamiento de los otros Estados. Con ello es posible superar la suposición que prima cuando el encuentro directo no ocurre, y entender que “la cultura no es un sector o esfera de la sociedad distintiva de la economía o la política, pero está presente siempre en donde se encuentre el conocimiento compartido” (Wendt, 1999).

Para aproximarse al significado del *conocimiento compartido* Wendt aclara que este puede ser conflictivo o cooperativo. Desde la diplomacia cultural y la interacción pacífica de los Estados, los dos tipos implican un reto. En el caso del conflictivo, el reto es la transformación del conocimiento conflictivo a uno cooperativo, lo cual involucra romper los estereotipos y las preconcepciones formadas, en ocasiones, por suposiciones y falta de comunicación. Mientras que para el caso del comportamiento cooperativo se trata de mantener su carácter y evitar su paso a conflictivo. La diplomacia cultural posibilita ese tránsito de información y conocimiento acogiendo una mirada de largo plazo, y acondiciona la construcción de roles de amistad en medio de la diferencia, de la diversidad.

Así mismo, resulta oportuno precisar que el *soft power* es diferente a la influencia, a la persuasión y la atracción:

la influencia puede basarse en *hard power* o en pagos. El *soft power* es más que solo persuasión o la habilidad de mover la gente a través del argumento [...] es también la habilidad de atraer, y atracción suele llevar a consentimiento, en términos de comportamiento es poder atractivo, en términos de fuentes, las fuentes de poder suave son medios que producen esa atracción (Nye, 2004, 6).

Esta es una premisa fundamental para no perder el sentido de la diplomacia cultural profunda y del poder suave, no puede caer en la manipulación, ni combinarse con ella porque se desvirtúa, requiere voluntad de la otra parte, transparencia de la información. El *soft power* no es propaganda disfrazada, pues ello éticamente desdibuja la voluntad de la otra parte, “el *soft power* utiliza (no fuerza, no dinero) para generar cooperación, una atracción intangible que nos persuade a ir a través de los propósitos de otros sin necesidad de amenaza ni intercambio” (Wendt, 1999, 7).

En este sentido, y específicamente en lo referido a la diplomacia cultural, también es pertinente esclarecer que no es sinónimo de *soft power*, la cultura es uno de los componentes posibles del *mismo*, así como el ejemplo que el Estado da a través de sus prácticas y políticas domésticas. Ello tiene como implicación la correlación entre las prácticas y políticas culturales a nivel interno, y su traslado a la imagen cultural que se promueve a nivel internacional. No resulta asertivo entonces que ellas vayan por caminos opuestos, así como no se pueden distanciar del plan de desarrollo nacional (políticas domésticas) y los objetivos de la política externa, dada su interdependencia y la interdependencia internacional. Esto implica una relación de doble vía, “si la cultura de un país e ideología son atractivos, los otros tendrán disposición de seguirla, si un país puede acoger reglas internacionales que son consistentes con sus intereses, sus acciones tenderán a ser percibidas como legítimas por

los demás” (Nye, 2004, 10-11). Por ello, “las políticas gubernamentales pueden reforzar o diluir el *soft power* de un país, las políticas internas o externas que aparentan ser hipócritas, arrogantes o indiferentes de la opinión de los otros pueden minar el *soft power*” (p. 14).

La diplomacia cultural profunda presenta un potencial que expande su alcance, pues el *soft power* de un país descansa fundamentalmente en tres fuentes (Nye, 2004, 11): su cultura, sus valores y su política exterior. Se trata de un triple poder del *soft power* desplegado a partir de la diplomacia cultural profunda, pues ella incluye los tres componentes: a) es parte integrante de la política exterior y se articula con sus objetivos; b) busca tejer relaciones entre los países, construir y consolidar los nexos con el mundo y sus mundos, el intercambio de ideas, información, valores, sistemas, tradiciones y creencias, y fomentar el entendimiento mutuo entre los actores, puntos de encuentro y estrategias conjuntas; c) alimenta su legitimidad en la inclusión de diversos actores en los ámbitos interno y externo; d) acoge la amplitud de la cultura nacional, lo cual envuelve la inclusión de la diversidad y creatividad en los diversos momentos históricos y manifestaciones locales; e) desafía al arte de la diplomacia y es nutrido desde allí, se compagina con los retos del siglo XXI.

Nye va más allá, precisa que:

algunos analistas tratan el *soft power* simplemente como un poder de cultura popular⁸, ellos se equivocan al equiparar el comportamiento del *soft*

⁸ Entendida por Joseph Nye como aquella que se enfoca en el entretenimiento masivo (2004, 11).

power con recursos culturales que algunas veces ayudan a producirlo [...] la efectividad de cualquier recurso depende del contexto [...] el comercio es solo una de los modos en que las cultura se transmite, también lo hace a través de contacto personal, visitas, intercambios (Nye, 2004, 13).

En este orden de ideas, la importancia del intercambio, del contacto personal para la construcción de imágenes del otro es insustituible por las facilidades que brindan las tecnologías de la información, que son aliadas en este esfuerzo, pero el intercambio personal es necesario. También, se hace necesario incluir en la estrategia de diplomacia cultural profunda la particularidad contextual en donde tendrá lugar, y transitar dentro de sus marcos culturales para facilitar el entendimiento asertivo. La diplomacia cultural es monolítica, dialoga en su acción con el “otro” receptor pues —y en este punto entra Wendt— se trata de adentrarse en un conocimiento común o entendimiento intersubjetivo asertivo, “verdadero”.

El conocimiento común, de acuerdo con Wendt, se refiere a las creencias que tienen los actores sobre la racionalidad, las estrategias, las preferencias y las opiniones de los otros sobre los Estados del mundo exterior; estas creencias no requieren ser verdaderas, solo ser creídas como verdaderas. Además, estas requieren interconectividad (*interlocking*) de creencias, no solo que todo el mundo tenga las mismas.

Esta cualidad de “interconexión” da al conocimiento común, y a las formas culturales que lo constituyen, un carácter a la vez subjetivo e intersubjetivo [...] es subjetivo en el sentido de que las creencias que lo componen están en las mentes de los actores, y figuran en las explicaciones intencionales [...] Sin embargo, debido a que deben ser precisas las creencias acerca de las creencias de las creencias de los demás, también es un fenómeno intersubjetivo, que se enfrenta a los actores como un hecho objetivo social que no puede ignorarse de forma individual. Ni a una estructura de unidad de nivel debido a su naturaleza intersubjetiva, ni a una estructura macronivel debido a su subjetiva atribución, el conocimiento común es firmemente un fenómeno de interacción de niveles⁹.

El reto de la diplomacia cultural profunda es fomentar que este entendimiento intersubjetivo, que media en el conocimiento común, sea preciso y correspondiente en la mayor medida posible con las formas culturales del Estado que la impulsa, de su sociedad. Un proceso que requiere tacto, pues dada la interacción de los niveles macro y micro, los efectos se propagan con facilidad. Adicionalmente, y debido a su interconectividad, simultáneamente trabaja en contacto persona-persona a nivel de unidad y se traslada a nivel macro, lo cual toma tiempo. En particular, cuando el conocimiento común está atado a memorias colectivas de negación del otro o percepción negativa o de enemistad, el reto es de grandes proporciones.

⁹ Wendt explica el conocimiento común con un ejemplo dado por Lewis, según el cual el conocimiento de una proposición P es “común” de un grupo G, si los todos miembros del G creen que todos los miembros de G creen en P; es decir, que no es suficiente que cada uno crea en P sino que crea que los otros creen en P, lo cual ayuda a coordinar acciones.

“Las creencias compartidas pueden constituir una guerra hobbesiana de todos contra todos o de una paz perpetua kantiana” (Wendt, 1999, 160), y la diferencia entre las dos estará mediada por las actuaciones del otro que alimenten o permitan reconstruir su imagen, lo cual lleva consigo responsabilidad en la estructuración de vías para esta reconstrucción, continuación o construcción. Wendt va incluso más allá; siguiendo a Durkheim resalta las *representaciones* o los *conocimientos* colectivos, que son sostenidas por grupos y generan patrones del comportamiento individual a nivel macro, en el tiempo; ejemplos de ellas incluyen el capitalismo, el sistema westfaliano, el *apartheid*, el régimen de libre comercio y los Estados. Esto posibilita pensar en el cambio a gran escala, en la búsqueda consensuada e incluyente de “representaciones o comportamientos colectivos”, y su relación con los intentos embrionarios de las relaciones internacionales de la sociedad mundial en el contexto vigente, un ejercicio teórico que podría ser retomado en siguientes investigaciones.

De todas formas, y con el objetivo de evitar confusiones, el conocimiento colectivo es diferente al común:

... el conocimiento colectivo es diferente y tiene efectos diferentes que el conocimiento común [...] las representaciones colectivas no pueden existir o tener un efecto aparte de un “substrato” de las creencias de los individuos. La estructuras de conocimiento colectivo dependen de la creencia de los actores en algo que los induce a involucrarse en prácticas que reproducen esas estructuras; sugerir otra cosa sería reificar la cultura, separarla de las prácticas de conocimiento a través de las cuales se producen y repro-

ducen. Por otra parte, los efectos colectivos nos son reductibles a las creencias individuales. Las creencias sobre el capitalismo pueden estar mal o incompletas, aún así las acciones que generan pueden reproducir una representación colectiva de lo que se conoce como “capitalismo” (Wendt, 1999, 161-162).

En este reto del *soft power* vía diplomacia cultural profunda como proceso continuo, para el caso de los Estados, y en el marco de la política exterior, resulta esencial tener presente que el *soft power* no se produce de manera monopólica por los gobiernos, pues no siempre los Estados controlan la cultura, la atracción atribuida a ella y sus posibilidades dada su diversidad amplia. Según Nye, “firmas, universidades, fundaciones, iglesias, y otros actores no gubernamentales desarrollen *soft power* por su parte, que pueden reforzar o estar de acuerdo con los objetivos de la política externa. Esta es otra razón más para que los gobiernos aseguren que sus propias acciones y políticas se refuerzan más que minan su *soft power*” (Nye, 2004, 17), lo cual hace necesaria la apertura simultánea en la política exterior, su divulgación y diálogo con los actores involucrados, en particular aquellos que han venido desarrollando o alimentando las relaciones culturales transnacionales con asentamiento en la cultura nacional a nivel exterior y doméstico. Con ello se fomenta expandir el efecto del *soft power*, articularlo; especialmente porque “en la era de la información ‘las ventajas cooperativas’ serán incrementalmente importantes, cada vez más las sociedades que mejoran sus habilidades para cooperar con amigos y aliados pueden además ganar ventajas competitivas” (p. 17). Lo cual se armoniza con lo aludido por Went (1999,

176), quien señala que los significados dependen de las prácticas, habilidades y pruebas que conectan a la comunidad con los objetos representados en el discurso.

Así, la dispersión de acciones, iniciativas, programas de diplomacia cultural que brinden una mirada contraria a otras acciones de *soft power*, entre actores estatales y no estatales, minará el efecto esperado, pues no brinda un mensaje coherente que permita articular el conocimiento privado, común, ni da paso al entendimiento intersubjetivo de lo que se espera sea transmitido. Para interactuar en una situación los actores necesitan definirla antes de escoger el curso de la acción, estas definiciones estarán basadas en al menos dos consideraciones:

sus propias identidades e intereses, que reflejan creencias sobre quienes están en la situación particular; y lo que ellos creen que harán los otros, que refleja las creencias sobre las identidades e intereses de los otros. Cuando estas creencias no son compartidas, cuando no hay una definición cultural de la situación, los actores tenderán a sorprenderse mutuamente con el comportamiento del otro (Wendt, 1999, 186-187).

Lo anterior tiene otro alcance, la ambigüedad en mensajes, en la imagen y significado que se pretende sea tenida en cuenta por el otro, abre la posibilidad al malentendido, a la suposición. No obstante, no se puede dejar de lado que cuando se busca romper estereotipos

o imágenes negativas que el otro tiene de sí, la sorpresa mutua es un elemento constructivo y esperado y no se debe evitar, pero la estrategia para lograrlo debe ser coherente.

Los Estados en su política exterior persiguen sus intereses nacionales, los cuales están sujetos a las identidades que varían cultural e históricamente, y ello hace imposible –indeseable– establecer un contenido universal de los intereses nacionales. No obstante, dentro de los tipos básicos de interés nacional Wendt puntualiza¹⁰: supervivencia física, autonomía, bienestar económico y autoestima colectiva; siendo este último un propulsor de la relación entre política exterior y cultura,

Autoestima colectiva se refiere a la necesidad de un grupo para sentirse bien acerca de sí mismo, por respeto o estatus. La autoestima es una necesidad humana básica de los individuos, y una de las cosas que las personas buscan con la pertenencia a un grupo. Como expresiones de este deseo los grupos también adquieren esta necesidad. Al igual que otros intereses nacionales se puede expresar de diferentes maneras. Un factor clave es si la imagen colectiva de sí es positiva o negativa, lo cual depende en parte de las relaciones con Otros significantes, pues es mediante la adopción de la perspectiva del otro que el “yo” se ve a sí mismo. Las imágenes negativas de sí mismos tienden a surgir de la indiferencia o la humillación percibida por otros Estados, y esto puede ocurrir con frecuencia en entornos internacionales altamente competitivos (Wendt, 1999, 236).

¹⁰ Para Wendt, la autonomía es la capacidad de ejercer control en la asignación de recursos y elección del gobierno, para reproducir la identidad no basta con la simple supervivencia, sino que deben conservar su libertad; el bienestar económico es el mantenimiento del modo de producción de la sociedad, los recursos; es una necesidad en ciertas formas particulares de Estado (1999, 232-236).

En este tipo de interés nacional no siempre se tiene en cuenta su importancia. La diplomacia cultural profunda representa una oportunidad, al contribuir en la construcción de una imagen colectiva del Estado y sus atributos, del complejo Estado-sociedad, incluyendo la diversidad cultural y permitiendo simultáneamente un acercamiento equilibrado entre los Estados. A la vez, busca la superación de la imagen colectiva tergiversada o generada por incomunicaciones entre los Estados. Fomenta una atmósfera para que la mutua construcción de imagen, reconstrucción o afirmación se haga de manera consistente con lo que cada parte espera y quiere mostrar de sí y la diversidad implícita en ello. La autoestima colectiva como interés nacional se supone debe ser incluida en la política exterior, y su relación directa con la cultura implica un trabajo responsable para conseguirlo, pues está en juego una necesidad poblacional doméstica, así como una necesidad del Estado como actor en el sistema internacional: su reconocimiento. Incluso, el efecto que genera en términos macro trasciende la simple supervivencia básica del Estado pues

el reconocimiento reduce la necesidad de asegurar el Yo (Estado) a través de la devaluación o destrucción del Otro, lo cual es un requisito clave para una cultura lockeana [...] en un mundo hobessiano las necesidades de autoestima tienden a tomar la forma de necesidades de “gloria” y “poder” a expensas de los otros, en una lockeana tienden a ser vistas como “virtud” y “ser un buen ciudadano”. Lo que sugiero [...] es que las instituciones de soberanía pueden ayudar a pacificar los Estados no solo al asegurarlos contra una amenaza física de conquista (la explicación tra-

dicional) sino contra una amenaza psíquica (Wendt, 1999, 237).

Los efectos macro y micro se armonizan con la elección del *soft power*, como afirma Nye: “*soft power* depende en parte de cómo son enmarcados los objetivos, las políticas basadas en definiciones de interés nacional ampliamente incluyentes y con visión de futuro, generan atracción más fácilmente que aquellas que toman una perspectiva estrecha y miope” (2004, 60-61). Así, el conflicto estará presente de manera inevitable, dada la diversidad de miradas y malentendidos históricos, pero su escalamiento está en manos de las actuaciones de los actores y la apertura de sus estrategias, su asertividad. Lo anterior trae consigo una magna responsabilidad, ya que ser atractivo a otros está compuesto por “diferentes ideas y actitudes que dependen de la cultura, en políticas domésticas y valores, en la política exterior –su sustancia tácticas y estilo–, siendo todas importantes, las más volátiles y susceptibles al gobierno son la sustancia y estilo de la política exterior” (pp. 60-61). En otras palabras, la oportunidad y responsabilidad de enormes proporciones está en los hombros de los gobiernos, en particular de jefes de Estado y gobierno, ministros(as) de Relaciones Exteriores y sus despachos, las misiones diplomáticas y su articulación con los demás estamentos gubernamentales. Los roles que adopten ellos para el Estado en su interacción con y en el sistema internacional anárquico son definitivos. Marca sustancialmente la diferencia si los actores incursionan en el rol hobbesiano (enemigo), lockeano (rival) o kantiano (amigo) ya que, como argumenta Wendt (1999, 246,

251), la estructura y la tendencia del sistema anárquico dependerán de cuál de los tres roles sea adoptado.

Según Wendt (1999, 246), la condición anárquica del sistema internacional puede tener tres tipos de estructura en el macronivel, según la clase de roles que dominen, generando y avalando lógicas de comportamiento. Justamente por ello “lo que da el significado a las fuerzas de destrucción (artefactos tecnológicos que tienen la habilidad de matar y destruir propiedad) son las relaciones de destrucción en las que están envueltas, ideas compartidas, cooperativas o conflictivas, que estructuran la violencia entre Estados (e individuos)” (p. 255). Estas ideas constituyen los roles o términos de individualidad a partir de los cuales los Estados interactúan; ideas que a través de la diplomacia cultural profunda pueden ser nutridas o ajustadas. Su alcance y estrategia varían en cada estructura de rol en la que van a ser implementadas.

Así, en una *cultura hobbesiana*,

los enemigos están contruidos por representaciones del otro como actor que no reconoce la existencia propia como ser autónomo [...] que en política exterior tiene tres implicaciones: los enemigos tratarán de responder con destrucción o conquista, se reduce la posibilidad de reciprocidad y movimientos de cooperación, las capacidades militares serán decisivas, el enemigo actuará en términos de su oponente (Wendt, 1999, 260, 262).

Esta lógica ha sido acogida en las guerras a través de la historia, con implicaciones que se incrustan en el comportamiento de los

actores. A nivel micro, en los ciudadanos, las poblaciones e imágenes contruidas del otro “enemigo” o “sospechoso de serlo” tendentes a su aniquilación. El despliegue tecnológico militar del siglo xx fue nutrido por esta lógica, así como la expansión de esta en el plano de la academia, como se vio anteriormente en este artículo, al punto de “disminuir” la validez científica de otras lógicas. A gran escala, con el nivel de destrucción y expansión de la muerte en donde no hay limitación de los medios y las fuerzas de destructivas, la bomba atómica y su uso en Hiroshima y Nagasaki, las armas biológicas, los campos de concentración, el genocidio, las violaciones, la tortura, la radicalización y los extremismos que propenden por la violencia y los actos de terror como la única alternativa de “supervivencia”. Una lógica que sigue deambulando por el mundo permea intereses y los facilita, en medio de la ausencia del cambio o de la percepción de sus efectos. Sigue allí en conflictos armados internos activos y potenciales, interestatales y multilaterales, en la actuación de actores no estatales, para los cuales el rol “enemigo” se nutre o puede ser nutrido en un marco que da facilidad a la adquisición de las fuerzas destructivas por parte de los múltiples actores. Más aún,

las relaciones de rol a un nivel micro están incrustadas en un nivel macro [...] las relaciones colectivas tienen vida y lógica en sí mismas [...] entre más miembros del sistema se representen entre sí como enemigos, se llegará al punto en que esas representaciones se conviertan en la lógica del sistema [...] generando tendencias: guerra endémica e limitada, eliminación de los actores incapaces o débiles para la

competencia militar [Estados], el territorio de los débiles [debilitados] será conquistado por el más fuerte (Wendt, 1999, 263-265).

En la segunda lógica, la *lógica cultural lockeana*, el rol asumido “rival” implica un reconocimiento de la soberanía de los rivales, de su vida y libertad como derechos; por tanto, no existe la búsqueda de conquistarlos o dominarlos. Resulta interesante observar que “cuando los Estados reconocen la soberanía de los otros como un derecho, podemos hablar de soberanía no solo como propiedad de los Estados individuales sino como una institución compartida por muchos Estados” (Wendt, 1999, 282). Esta es la base del sistema interestatal, en donde se permite el uso de la violencia para dirimir disputas en algunas ocasiones, la guerra es aceptada y constreñida simultáneamente, como ejemplifican el derecho a la guerra o el DIH, o las atribuciones del Consejo de Seguridad en el marco de la ONU. En términos de política exterior la lógica lockeana tiene varias implicaciones:

ante cualquier conflicto que tengan los Estados se comportan dentro del respeto de la soberanía [pues] la institución de soberanía hace menos escasa la seguridad y el riesgo es menor, el futuro importa más, y las victorias absolutas serán pérdidas relativas [...] el poder militar continúa siendo importante porque los rivales saben que los otros podrían usar la fuerza [...] si las disputas terminan en guerra, los rivales limitarán su propia violencia (Wendt, 1999).

Más aún, siguiendo a Wendt (1999, 283, 284) bajo esta cultura los débiles son

protegidos por la restricción de los fuertes, los Estados débiles sobreviven porque los predadores potenciales los dejan y la neutralidad o no alineación se vuelven estatus reconocidos; siendo la rivalidad representación colectiva, los Estados darán atribuciones a lo que los otros piensan basados en lo que conocen de la estructura. Frente a esta situación, abrir el espectro para la comunicación entre los rivales y la construcción, inclusión o conocimiento mutuo de imágenes correspondientes a la visión del otro, es propiciado por la diplomacia cultural profunda. Incluso el reconocimiento de neutralidad y no alineación propio de la cultura lockeana amplía caminos constructivos en las rivalidades y permite la identificación de puntos comunes de colaboración entre “débiles y fuertes”, entre “débiles” frente a “fuertes”, lo cual sugeriría la posibilidad de dar paso a la deconstrucción de términos y percepciones que se distancian de un acercamiento e interacción equilibrados entre las partes, y tal vez a un nivel más profundo, hacia otras lógicas.

Dentro de la cultura lockeana

los Estados son individualizados, constituyendo una cultura relativa a miembros y no miembros [...] el primer efecto individualizador es definir el criterio de membresía en el sistema [...] creando un Yo grupal, un nosotros [...] contra los “extranjeros” –no miembros– [...] la cultura lockeana es la base de lo que hoy es tomado como “sentido común” en las políticas internacionales: un cierto tipo de Estado es el principal actor del sistema, esos actores son individualistas en el interés propio, el sistema internacional es por tanto en parte sistema de autoayuda, pero los Estados reconocen la soberanía de los otros y son rivales al mismo

tiempo, tienen intereses del *status quo* lo cual los lleva a constreñir su propio comportamiento, a cooperar cuando se ven amenazados desde afuera (Wendt, 1999, 293, 296).

Esta lógica se encuentra en transición, como lo sugiere la relativización de los atributos conferidos a “los miembros”. Las potencias emergentes traen consigo tipos y modos, visiones que trascienden la individualización y la continuidad de un “nosotros” estático. En este tránsito, la comunicación afecta el curso hacia la lógica que tome el sistema internacional, sus matices hobessianos, kantianos, híbridos y los grados de uno u otro.

La tercera lógica está dada por la *cultura kantiana*, que trae consigo como norma la no violencia y el juego en equipo, está basada en el rol de amigo dentro del cual los Estados esperan que los otros cumplan dos reglas básicas:

Las disputas serán dirimidas sin guerra o amenaza de guerra o uso de violencia, los Estados lucharán como equipo si la seguridad de cualquiera es amenazada por un tercero, bajo la Ayuda-Mutua. [...] Estas dos reglas generan lógicas y tendencias asociadas con “comunidades de seguridad pluralística” y “seguridad colectiva” [...] la diferencia entre las dos es que la primera se refiere a disputas dentro del grupo y la última se refiere a la disputa entre los del grupo y los de afuera (no miembros o exmiembros que renunciaron a las normas del grupo)¹¹.

Dada la interconectividad y mutua definición de los niveles micro y macro, las dos tendencias de la cultura kantiana están asociadas, sus efectos dan paso efectivo de una a otra y viceversa, lo cual sitúa nuevamente en el debate a las perspectivas embrionarias de la disciplina, sus aportes aterrizados a las realidades del siglo XXI, entre ellos temas como seguridad colectiva y esquemas de sistema internacional mundial asociado a la lógica kantiana —o cercanos a ella—, bajo la búsqueda de consensos en la diversidad y diálogos interculturales. ¿Cómo transitar hacia una lógica kantiana o similar e incluyente?, es el interrogante que queda abierto. Algunas pistas deja Went al enfatizar que la cultura puede ser internalizada mediante tres formas, “fuerza (hipótesis del realismo tradicional), precio (neoliberalismo, racionalismo), 3) legitimidad (constructivismo)” (1999, 263, 264, 268). La continuidad o discontinuidad en las relaciones internacionales depende de la lógica deseada. La diplomacia cultural profunda posibilita y privilegia la tercera opción; sus efectos son de largo alcance, como lo demuestran experiencias de Estados que sobresalen en el escenario internacional y que han dado el salto asumiendo el reto del *soft power* y la mirada amplia de la cultura desde su política exterior, entre ellos Corea del Sur, Indonesia, México, Turquía y Suiza. Ahora bien, ¿cómo se perfila (quiere perfilar) Colombia en el sistema internacional frente a las posibles lógicas en juego?

¹¹ En este punto Wendt retoma a Karl Deutsch quien define las comunidades de seguridad pluralística como “sistema de Estados (por ello ‘pluralístico’) en el que ‘hay una real garantía de que los miembros de la comunidad no pelearán físicamente entre sí, pero resolverán las disputas en algún otro modo’, la guerra es siempre una posibilidad pero no es considerada como legítima” (1999, 299, 300).

BIBLIOGRAFÍA

- Barbé, Esther, 1987. "El papel del realismo en las relaciones internacionales (la teoría política de Hans Morgenthau)", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, n.º 57.
- Barbé, Esther, 2008. *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.
- Del Arenal, Celestino, 1994. *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.
- Gerome, Elodie, s. f. Evolution of cultural diplomacy, en <http://www.culturaldiplomacy.org/pdf/case-studies/Gerome-Evolution-of-Cultural-Diplomacy.pdf> (Consultado el 3 de marzo de 2012).
- Keohane, Robert O. y Martin, Lisa L., 1995. "The Promise of Institutional theory", *International Security*, vol. 20, n.º 1.
- Klavins, Didzis, s. f. "Understanding the Essence of Modern Diplomacy", en *The ICD Annual Academic Conference on Cultural Diplomacy 2011*, en <http://ebookbrowse.com/understanding-the-essence-of-modern-diplomacy-didzis-klavins-pdf-d261209006> (Consultada el 3 de febrero de 2012).
- Mearsheimer, Jhon J., 1995. "The false promise of international institutions", *International Security*, vol. 19, n.º 3.
- Mearsheimer, Jhon, 2001. "Introduction", en *The Tragedy of great powers politics*, Nueva York, W.W. Norton.
- Melissen, Jan, 2005. "The new public diplomacy: between theory and practice", en http://kimo-mp3.at.ua/_ld/0/87_en-09.pdf (Consultada el 4 de febrero de 2012).
- Montiel, Edgar, 2010. "Un enfoque estratégico de política exterior para la era intercultural", en *Cuadernos Unesco Guatemala*, n.º 2.
- Montoya Ruiz, Sandra, julio 2012. *Política exterior y diplomacia cultural: hacia la continuidad de la inserción internacional constructiva. Aprendizajes ilustrativos de experiencias internacionales notables*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Morgenthau, Hans, 1986. *Política entre las Naciones*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Nye, Joseph S., 2004. *The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs.
- Organización de las Naciones Unidas ONU, 2010. *La Historia de las Naciones Unidas*, en <http://www.un.org/es/aboutun/history/index.shtml> (Consultada el 11 de octubre de 2010).
- Ortiz, Eduardo, 2000. *El estudio de las relaciones Internacionales*. Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Poos, Jacques F. (Diputado Primer Ministerio Luxemburgo), 2011. *Cultural diplomacy outlook 2011*, en <http://www.culturaldiplomacy.org>. (Consultada el 18 de enero de 2012).
- Putnam, Robert, 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, vol. 42, n.º 3.
- Rodríguez Barba, Fabiola, 2008. "La diplomacia cultural de México durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón", en *Reflexión Política*, vol. 10, n.º 20.
- Ruggie, John Gerard, Katzenstein, Peter J., Keohane, Robert O. y Schmitter Philippe, 2005. "The Contributions of Ernst B. Haas to the Study of Politics", en *American Political Science Association*, en www.arts.cornell.edu/tmphp/publications/annurev.polisci.8.082103.pdf+ernst+b+haas+uniting+europe&hl=es&gl=co&pid=bl&srcid=ADGEEShB8heHCJ7wID64J5BWQpMzMNGVEHODkmyfmc5WRfKOgc3G2wiD7zW-gmZwxxmPC45FYWFrE1JEOgT-6hEsgiii- (Consultada el 30 de mayo de 2012).
- Santiago Oropeza, Teresa, 2004. "Kant y su proyecto de una paz perpetua (en el bicentenario de su muerte)", *Revista Unam*, vol. 5, n.º 11, en: <http://www>.

- revista.unam.mx/vol.5/num11/art77/int77.htm (Consultada el 15 de mayo de 2012).
- Sharp, Paul, 1999. "For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations", en *International Studies Review*, vol. 1, n.º 1.
- Sotelo, Adrián, 2005. "Dependencia y sistema mundial: ¿convergencia o divergencia? Contribución al debate sobre la teoría marxista de la dependencia en el siglo XXI", en *Revista Da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n.º 17, pp. 72-91 (Versión en Internet: <http://www.redem.buap.mx/adrian.htm>).
- Wallerstein, Immanuel, 1976. *The modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of European World Economy in the Sixteenth Century*, New York, Academic Press.
- Waltz, Kenneth, 1979. "Ordenes anárquicos y equilibrios de poder", en *Teoría de la política Internacional*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Waluyo, Harry, s. f. *International Measurement of the Economic and Social Importance of Culture: The Framework for Culture Statistics international*, en http://www.budpar.go.id/userfiles/file/2690_1045-MeasuringCreativeIndustry.pdf (Consultada el 21 mayo de 2012)
- Weiss, Thomas G., 2009. "What Happened to the Idea of World Government?", *International Studies Quarterly*, vol. 53, n.º 2.
- Wendt, Alexander, 1999. *Social Theory of International Politics*, s.d.

Resúmenes-Abstracts

Resúmenes-Abstracts

HOW DOES REGIONALISM UNFOLD? DISCUSSING THE RELATIONSHIPS OF CONSTITUTION AND CAUSATION BETWEEN IDENTITY AND INSTITUTIONS

Germán Camilo Prieto

Abstract

Constructivist approaches to regionalism underscore the role of identity and institutions in explaining the unfolding of regionalist projects. Constructivism emphasizes relationships of mutual reinforcement between collective identity and regional institutions once these institutions are created. Identity and institutions are often seen as mutually constituted and caused, but constructivist analyses of regionalism conceptualize these relationships in different manners. Through revising the ontological differentiation between relationships of constitution and causation, this paper shows that constructivism faces serious challenges in providing explanations for the unfolding of regionalism. This paper reviews a number of constructivist approaches that conceptualize in different ways the relationships of constitution and causation between collective identity and regional institutions. While some approaches suggest that regional institutions can be caused by a pre-existing collective identity, some others assert that collective identity can be caused by the creation of regional institutions, where the causes of such creation remain open

to other factors. The aim of this paper is to reflect on the capability of constructivism to simultaneously provide constitutive and causal explanations for the unfolding of regionalism. The paper shows that constructivist approaches to regionalism tend to be confusing in the differentiation between constitution and causation, and the consequence is that constructivism usually falls into 'under-explanation' or 'under-specification' in meeting the end of 'explaining' why and how regionalism unfolds. In turn, the paper suggests that constructivism needs to broaden and specify more deeply the conceptualization of causal relationships in this case in order to provide better explanations for the ways in which regionalism develops.

Key words

Regionalism, constructivism, identity, institutions.

Resumen

Las aproximaciones constructivistas al estudio del regionalismo destacan el rol de la identidad y de las instituciones en la explicación del desenvolvimiento de proyectos regionales. El constructivismo enfatiza las relaciones de mutua constitución y causalidad entre identidad colectiva e instituciones regionales una vez que estas instituciones han sido creadas. Con frecuencia se considera que

la identidad y las instituciones se constituyen y causan mutuamente, pero los análisis constructivistas del regionalismo conceptualizan esta relación de maneras diferentes. A través de la revisión de la diferenciación ontológica entre relaciones de constitución y de causalidad, este artículo muestra que el constructivismo enfrenta serios retos para proveer explicaciones sobre el desenvolvimiento del regionalismo. El artículo revisa algunas aproximaciones constructivistas que conceptualizan de maneras diferentes las relaciones de constitución y causalidad entre identidad colectiva e instituciones. Mientras que algunas aproximaciones sugieren que las instituciones regionales pueden ser causadas por una identidad colectiva preexistente, otras afirman que la identidad colectiva puede ser causada por la creación de instituciones regionales, donde las causas de tal creación quedan abiertas a otros factores. El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la capacidad del constructivismo para proveer simultáneamente explicaciones constitutivas y causales del desenvolvimiento del regionalismo. El artículo muestra que las aproximaciones constructivistas al regionalismo tienden a ser confusas en la diferenciación entre constitución y causalidad, y la consecuencia de esto es que el constructivismo cae con frecuencia en situaciones de “subexplicación” o “subentendimiento” al tratar de explicar por qué y cómo se desenvuelve el regionalismo. En contraste, el artículo sugiere que el constructivismo necesita ampliar y especificar con mayor profundidad la conceptualización de las relaciones causales en este con el fin de proveer mejores explicaciones sobre la forma en que el regionalismo se desarrolla.

Palabras clave

Regionalismo, constructivismo, identidad, instituciones.

LA COMUNIDAD ANDINA FRENTE AL RETO DEL ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS Y LA DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

Martha Isabel Gómez Lee

Resumen

Este artículo estudia las medidas jurídicas y políticas que ha adoptado la Comunidad Andina (CAN) sobre el acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios a la luz de los estudios de equidad en la distribución de beneficios de Bram de Jonge y Niels Louwaar (2009). Según estos autores, el principio de Acceso y Distribución de Beneficios (ADB) se justifica por tres asimetrías que están presentes en este asunto. Por un lado, la doble asimetría entre la asignación y la explotación de los recursos y, por otro, la asimetría entre los derechos de propiedad intelectual y los derechos legales de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales. En este contexto, la CAN ratifica los principios de soberanía de los recursos genéticos y de Acceso y Distribución de Beneficios del Convenio sobre Diversidad Biológica. Las principales respuestas que ha dado la CAN al reto del acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios son las Decisiones 391, 486 y 523. En este contexto, el Programa BiocAN está trabajando en los temas de especial relevancia para la región, dentro de los cuales están los desafíos de

asignarle valor a los recursos genéticos y el de la biopiratería.

Palabras clave

Comunidad Andina, acceso a los recursos genéticos y distribución de beneficios (ADB), biopiratería, derechos de propiedad intelectual.

Abstract

This article studies the legal and political measures adopted by the Andean Community regarding access to genetic resources and benefit sharing, based on the studies on equity in benefit distribution by Bram De Jonge and Niels Louwaar (2009). According to these authors, the ABS (Access and Benefit Sharing) principle is justified by three asymmetries present in this issue. On the one hand, the double asymmetry between the assignation and the exploitation of resources, and on the other hand, the asymmetry between intellectual property rights and the legal rights of genetic resources and traditional knowledge. In this context, the Andean Community ratifies the sovereignty principles of genetic resources and ABS of the CBD. Decisions 391, 486 and 523 are the main responses of the Andean Community towards this challenge: in this context, the BiOCAN project is working on the issues of special relevance for the region, like the challenge of assigning value to genetic resources and biopiracy.

Key words

Andean Community, genetic resources and benefit sharing (ABS), biopiracy, intellectual property rights.

RUSIA Y AMÉRICA LATINA. LAS AGENDAS COMPATIBLES HACIA EL FUTURO

Pío García

Resumen

Las ventas recientes de armas rusas a América Latina alertan a gobiernos y analistas sobre el riesgo de una nueva expansión militar coordinada desde Moscú. Este diagnóstico es infundado, porque la atención estratégica de la Federación Rusa se limita a su área periférica. En cambio, el propósito de ampliar las relaciones con la región latinoamericana es deseable, ante todo para establecer una alianza económica que aproveche el recurso humano y tecnológico y evite el riesgo compartido de cambiar los planes industriales por la mutua especialización en la actividad agrícola y extractiva, según los requerimientos de la nueva división internacional del trabajo.

Palabras clave

Federación Rusa, América Latina, cooperación, reprimarización.

Abstract

Recent sales of Russian weapons to Latin America alert governments and analysts about the risk of new military expansion coordinated from Moscow. This diagnosis is unfounded, because the strategic attention of the Russian Federation is limited to its peripheral area. Contrary to this apprehension, extending relations with the Latin American countries is a desirable goal. The main purpose should be to establish an economic alliance that takes advantage of human and technological resources. By the same token, to avoid the shared risk of changing industrial plans for mutual specialization in extractive and agricultural activity, according to the requirements of the new international division of labor.

Key words

Russian Federation, Latin America, cooperation.

**CADENAS INTERNACIONALES DE VALOR:
ALTERNATIVA PARA LA INTEGRACIÓN
PROFUNDA DE AMÉRICA LATINA CON INDIA**

Soraya Caro Vargas

Resumen

Si América Latina desea evitar con las economías emergentes del Asia la repetición del ciclo de dependencia económica —caracterizado por la exportación de materias primas y la importación de manufacturas— necesita identificar y promover alianzas de capital para

la construcción de cadenas internacionales de acumulación apalancadas en las inversiones indias y chinas, a fin de producir valor agregado en los dos continentes. Para ello precisa que la Intelligentsia supere los paradigmas impuestos por las cargas ideológicas anteriores a los años noventa que aún prevalecen en muchos análisis asiáticos respecto a Latinoamérica, así como también los que en nuestro medio justifican la política comercial de las grandes naciones de oriente dentro de una suerte de idolatría por las nuevas potencias emergentes.

Palabras clave

Relaciones India-América Latina, nuevas áreas de integración, cadenas internacionales de valor con India, India, diplomacia gerencial.

Abstract

If Latin America wants to avoid the cycle of economic dependency with the emerging economies of Asia, characterized by the export of raw materials and import of manufactured goods, it needs to identify and promote capital alliances to build international networks of accumulation, leveraged in Indian and Chinese investments to produce added value in both sub-continents. To do that, it is required that the “Intelligentsia” overcome the paradigms imposed by the pre-nineteen-nineties ideological burdens that still prevail in many Asian analysts regarding Latin America, as well as of those in our region that justify the trade policy of great nations from the East with a kind of idolatry for the new emerging powers.

Key words

India-Latin America relations, new areas of integration, international value chains, India, managerial diplomacy, new perspective with India.

UNA MIRADA MULTIDIMENSIONAL A LAS INTERACCIONES ENTRE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA Y AMÉRICA LATINA (1951-1989): LOS CASOS DE CHILE, COLOMBIA Y PERÚ

Manolo Constain Villa

Resumen

Las últimas décadas han registrado una intensificación de las relaciones entre la República Popular de China (RPC) y el continente latinoamericano. Así como en el contexto de la Guerra Fría el factor político-ideológico fue el protagonista, en la actualidad el económico-comercial centra la atención de los académicos. Si bien las relaciones sino-latinoamericanas están atravesando el periodo con mayor dinamismo en su historia, es prudente revisar su trayectoria histórica para entender las complejas dinámicas que las rigen actualmente. También es importante entender que las relaciones entre China y América Latina se han construido desde múltiples dimensiones, hecho que pocas veces se expone en los estudios académicos. El presente artículo pretende ilustrar la multidimensionalidad y trayectoria histórica de las interacciones entre la RPC y Latinoamérica durante la segunda mitad del siglo XX a partir de un análisis comparado de las relaciones entre

dicho país asiático y Chile, Colombia y Perú. La revisión de estas interacciones se basa en un archivo inédito de Robert L. Worden, sinólogo estadounidense que realizó un registro detallado de las actividades de la RPC en el continente latinoamericano durante este periodo.

Palabras clave

Ascenso de China, cuenca del Pacífico, relaciones exteriores de China, relaciones sino-latinoamericanas.

Abstract

The last decades have registered an intensification in the relations between the People's Republic of China (PRC) and the Latin-American continent. In the same way that in the context of the Cold War the political-ideological factor was the center of attention, nowadays it is the economic-commercial aspect that scholars focus on. Although the People's Republic of China (PRC) and Latin America are going through their most dynamic period of interactions so far, it is prudent to study their history in order to understand the complex dynamics of their current relationship. It is also important to understand that these relationships have been built upon multiple dimensions, a fact that is rarely presented in academic studies. The article intends to illustrate the multiple dimensions and history of the interactions between the PRC and Latin America during the twentieth century through a comparative analysis of Chinese-Chilean, Colombian, and Peruvian relations. The study of these interactions is based on the unpublished archives of

Robert L. Worden, an American sinologist who recorded the PRC's presence in Latin America in detail during that period.

Key words

The rise of China, Pacific Rim, Chinese foreign relations, Chinese-Latin American relations.

LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGHÁI: UNA HERENCIA DE LA GUERRA FRÍA

Nidia Liseth Rodríguez Villalobos

Resumen

La Organización de Cooperación de Shanghái es una organización de carácter regional, cuya importancia deriva de su característica y pretensión por consolidarse no solo en este ámbito como la de mayor trascendencia, sino de desempeñar funciones de contrapeso ante poderes externos que mantienen intereses geoestratégicos en su zona de influencia.

Esta pretensión surge de las voluntades políticas, económicas, militares, culturales y sociales de Estados como China y Rusia, los cuales pretenden a su vez, vía la hegemonía compartida, posicionarse en el Sistema Internacional como agentes tomadores de decisión capaces de contrarrestar el poder hegemónico derivado del fin de la Guerra Fría (Estados Unidos) y uno de sus principales aliados (la Unión Europea), percibiendo a la OTAN como el agente multilateral que representa el bloque conformado por estos dos actores.

Las modificaciones en la estructura del sistema internacional en la transición de un mundo unipolar a uno multipolar, sumado a las redefiniciones de la seguridad y la ampliación de la agenda que se derivan de este concepto, también han desempeñado un papel relevante en la configuración de la OCS como un nuevo actor del Sistema Internacional, de tal modo sea posible comprobar las pretensiones de poder de Rusia y China que se desarrollan en el marco de la OCS, tal como se estudiará en este documento.

Palabras clave

Organización de Cooperación de Shanghái, hegemonía compartida, seguridad regional, Estados Unidos, poder.

Abstract

The Shanghai Cooperation Organization is a regional organization, whose importance derives from its attempt to consolidate itself not only in this area as the most significant, but to perform counterweight functions to external powers which maintain geostrategic interests in the organization's area of influence.

This aspiration arises, as will be demonstrated in the course of this work, from the political, economic, military, cultural and social wills of states like China and Russia, which intend, through their shared hegemony, to position themselves as decision-making agents in the international system, able to counteract the hegemonic power derived from the end of the Cold War (USA) and one of its main allies (EU), which act in the framework of NATO.

Changes in the structure of the international system, in the transition from a unipolar to a multipolar world, added to the redefinitions of safety and the expanding of the agenda that is derived from this concept, have also played an important role in shaping the SCO as a new actor in the international system, in such a way that it is possible to verify the claims of Russia and China, which are developed in the framework of the SCO, as will be discussed herein.

Key words

Shanghai Cooperation Organization, shared hegemony, regional security, United States, power.

DIVERSIDAD CULTURAL Y POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA. ¿CÓMO SE HA INSERTADO LA TEMÁTICA DE DIVERSIDAD CULTURAL EN LA AGENDA DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA?

María Fernanda Cepeda G.

Resumen

La Unesco ha fijado entre su prioridades suscitar el diálogo intercultural y preservar la identidad en materia de diversidad cultural. En el caso colombiano estos temas han sido incluidos precariamente como parte de la política exterior durante la última década; la diplomacia cultural se ha limitado a la promoción coyuntural de las distintas manifestaciones y

expresiones artísticas y, en algunos casos, al fortalecimiento de la infraestructura cultural colombiana. La priorización de este tema es un reto para el país en la medida en que se convierte en un mecanismo para alcanzar los fines estratégicos estatales mediante formas profundas de diálogo y mediación cultural propias del soft power.

Palabras clave

Diversidad cultural, diplomacia cultural, política exterior colombiana, *soft power*.

Abstract

The Unesco has set amongst its priorities to encourage intercultural dialogue and preserve identity in issues of cultural diversity. In the Colombian case, these issues have been included precariously as part of foreign policy during the last decade. Cultural diplomacy has been limited to the short-term promotion of different artistic expressions and manifestations and in some cases to the strengthening of the Colombian cultural infrastructure. The prioritization of the issue is a challenge for the country as it turns itself into a mechanism to reach the strategic state goals through deep forms of dialogue y cultural mediation proper of soft power.

Key words

Cultural diversity, cultural diplomacy, Colombian foreign policy, *soft power*.

LA REDEFINICIÓN DE LA DIPLOMACIA CULTURAL EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO

Sandra Montoya Ruiz

Resumen

En el siglo XXI sobresalen Estados que han otorgado un papel protagónico a la diplomacia cultural en la construcción de relaciones internacionales asertivas, desde la política exterior. Este creciente auge de experiencias diversas/exitosas que han incidido propositivamente en el plano internacional, tiene sustentos teóricos de gran alcance, que se pueden rastrear en distintas etapas y escuelas de las Relaciones Internacionales (RI). El presente artículo brinda una creativa y sucinta aproximación a las RI, evidenciando distintos roles de la cultura y mostrando cómo destacados teóricos la han abordado en sus propuestas. Este recorrido y su análisis, traza además un posible puente y diálogo inter-teórico entre el constructivismo de Alexander Wendt y el poder suave de Joseph Nye, a propósito de la diplomacia cultural. Con este reto, se pretende contribuir en la disminución de brechas entre realidad y teoría en el arte de la diplomacia, y expandir las posibilidades que tienen los Estados para incrementar su poder y/o inserción en el sistema internacional.

Palabras clave

Relaciones internacionales, cultura, diplomacia cultural, política exterior, poder suave, constructivismo, actores internacionales,

experiencias internacionales exitosas, cambio social, puentes interteóricos, historia.

Abstract

In the XXI century, states that provide a leading role to cultural diplomacy in their foreign affairs policy perform well in building assertive international relations. The growing wave of diverse/successful international experiences, that positively influence international scenarios, has powerful theoretical underpinnings in stages and schools of International Relations (IR). This article provides an ingenious approach to IR, showing that culture plays diverse roles and how outstanding theorists have addressed culture in their proposals. In addition, this academic effort outlines a possible bridge and inter-theoretical dialogue between Alexander Wendt's constructivism and the soft power of Joseph Nye, focusing on cultural diplomacy. With this challenge, it aims to contribute in both: reducing gaps between reality and theory in the art of diplomacy, and expanding possibilities for states to increase their power and/or insertion in the international system.

Key words

International Relations, culture, cultural diplomacy, foreign affairs policy, soft power, constructivism, international actors, successful international experiences, social change, inter-theoretical dialogue, history.

Anexos

POLÍTICA EDITORIAL DE OASIS

OASIS es la publicación anual del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, uno de los grupos de investigación del CIPE, de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Desde su creación en 1996 tiene como objetivo promover la reflexión académica en el campo de las relaciones hemisféricas, agenda global, negociación y manejo de conflictos, desarrollo sostenible, África, Asia y Europa.

OASIS es un espacio para la divulgación del trabajo de los equipos de investigación de la Universidad, y de los diferentes grupos que conforman la comunidad científica, quienes a partir de la disertación teórica y de la observación de fenómenos sociopolíticos contribuyen a nutrir discusiones abiertas y plurales que aportan elementos para el conocimiento de los sistemas internacionales y de sus relaciones. Asimismo, alienta el intercambio de opiniones entre los autores y los lectores a través de la publicación de las notas que sean enviadas al Consejo Editorial.

La circulación de esta revista está abierta a todos los lectores comprometidos en el estudio y la investigación de las relaciones internacionales. De igual forma, es posible tener acceso en medio magnético al material publicado en sus diferentes números. No obstante, para su publicación en otros libros y revistas, se requiere autorización expresa del Consejo Editorial, en cuyo caso se debe incluir la frase: La publicación de este documento fue permitida por *OASIS*. Las solicitudes de artículos pueden ser dirigidas a: cipe.adm@uexternado.edu.co, o a través del CIPE a Revista *OASIS*, calle 12 No. 1-17 este, Bogotá, teléfono 341 99 00, ext. 2002 - Fax: 286 96 76.

PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS PARA OASIS

El mundo moderno requiere de una amplia comprensión de los fenómenos que en él se presentan, y solo la difusión y promoción de novedosos temas nacionales e internacionales permite una valoración de las ideas y, por tanto, el desarrollo de las ciencias sociales y su participación en la actividad pedagógica. Así, el Comité Editorial de *Oasis* fija los siguientes requisitos para la presentación de artículos, notas, reseñas, discusiones:

- Los textos presentados para la publicación deben aportar al desarrollo del tema central que abordan y elevar los estándares generales de calidad académica. Además, éstos no deben hacer parte de otro proceso de evaluación para una publicación científica
- Todo escrito enviado a OASIS será evaluado por, al menos, dos pares anónimos, quienes tendrán en cuenta el rigor, la originalidad, la perspectiva analítica e interpretativa o crítica del autor, el uso de fuentes de información y los aportes que el artículo tenga para las ciencias sociales.
- Se tendrán en cuenta los trabajos relacionados con los temas que aborda la revista.
- El idioma de publicación es el español, pero se podrán incluir textos en inglés o francés, y traducciones.
- El Consejo Editorial no devolverá artículos no incluidos en sus ediciones, ni responderá a los colaboradores cuando no sea publicado.
- Al remitir su contribución en medio magnético el autor debe manifestar con claridad: 1) si está de acuerdo con la política editorial de OASIS; 2) si su artículo es inédito o no; en caso negativo, se debe informar su referencia bibliográfica conforme los requisitos que se detallan más adelante, y 3) que el artículo no se encuentra en proceso de evaluación en otra revista u órganos editoriales.
- La revista requiere que los autores autoricen, por medio de una licencia de uso, la edición, publicación, reproducción, distribución y comunicación pública de la obra de su autoría; tanto en soporte físico como digital, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin ánimo de lucro. Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo, que estará licenciado con el Creative Commons Attribution. La reproducción de los documentos en otros medios impresos o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial, tal como lo estipula la licencia. Los autores podrán divulgar su documento en cualquier repositorio o sitio web. Inmediatamente después de su publicación, los artículos serán enviados en medio magnético a las diferentes bases de datos y sistemas de indexación para la divulgación de su contenido. Los artículos también se pueden consultar gratuitamente en la página web: [www.uexternado.edu.co/oasis], y en las bases de datos de Clase, Fuente Académica EBSCO, Dialnet, SSRN y Open Journal System.

- La Revista está comprometida con los estándares internacionales de publicación científica. Para ello se siguen las directrices de la 2nd World Conference on Research Integrity, Singapur, julio 22-24 de 2010: http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf
- Los trabajos se presentarán en una copia impresa y/o una copia en medio magnético, a doble espacio, en Times New Roman, tamaño 12, en papel carta por una sola cara. El texto debe estar en formato Word (para PC).
- Los artículos no deben superar las 20.000 palabras (aprox. 25 cuartillas, tamaño carta, a doble espacio). Cuando se trate de reseñas, notas, discusiones, no debe pasar de 6.000 palabras (aprox. 7 cuartillas, tamaño carta, a doble espacio).
- Para los artículos se debe adjuntar un resumen o abstract no mayor de 12 líneas en español e inglés. Asimismo, incluir una lista que identifique entre cuatro y seis palabras clave del texto y códigos de clasificación JEL.
- Se debe adjuntar la hoja de vida del autor o de los autores. Incluir siempre el correo electrónico.
- Se debe anexar siempre la lista de gráficos, cuadros o tablas, con su título, la página y la numeración correspondiente en números arábigos. Es requisito identificar las fuentes de información en la parte inferior de las figuras, empleando las normas de referencias bibliográficas expuestas en esta guía.
- Los títulos de libros, revistas, y periódicos, así como las palabras en idioma extranjero, han de ir en cursiva. Las comillas se reservan exclusivamente para las citas textuales y para los títulos de los artículos de revistas y periódicos.
- Los pies de página quedan reservados para notas explicativas del autor. Por lo tanto, las citas bibliográficas deben incorporarse al texto entre paréntesis de la siguiente manera: Apellido, año, páginas. Ejemplo: (Carvajal, 2002, 224-226). Cuando el documento tenga más de dos autores, se introducirá la abreviatura latina et ál. Ejemplo: (Montaño et ál., 1998, 148).
- La bibliografía debe seguir este orden:

Libros:

- a) Apellido del autor, b) nombre del autor, c) año de publicación. d) título de la obra, en cursiva, e) edición (si la obra ha tenido varias ediciones), f) número del tomo (si esta consta de varios), g) lugar de la publicación, h) casa editora. Si la obra tiene subtítulo, este debe ir a continuación del título y precedido por dos puntos. Ejemplo: Spero, Joan Edelman, 1990. *The Politics of International Economic Relations*, 4ª. ed., London, Routledge.

Obras colectivas:

- a) Apellido del autor, b) Nombre del autor, c) año de publicación. d) título del capítulo (entre comillas), e) la preposición en: f) apellido del editor, g) nombre del editor seguido de la abreviatura ed o comp. entre paréntesis: h) título del libro (en cursiva), i) ciudad de publicación, j) páginas del capítulo. Ejemplo: Coppedge, Michael, 2000. "Venezuelan Parties and the Representation of the Elite Interest", en Middlebrook, Kevin J. (Ed.). *Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America*, Baltimore/London, Verso, pp. 110-136.

Publicaciones periódicas (revistas, periódicos, boletines o journals):

- a) Apellido del autor, b) Nombre del autor, c) año de publicación (incluido el mes y el día de la publicación para publicaciones diarias, semanales o mensuales). d) título del artículo (entre comillas), e) nombre de la publicación periódica (en cursiva), precedido de la palabra en (sin cursiva), f) volumen, g) número, i) páginas del artículo. Ejemplo: Mansilla, Hugo, 1991. "Aspectos antidemocráticos y antipluralistas en la cultura política latinoamericana", en *Revista de Estudios Políticos*, vol. 24, núm. 74, pp. 57-64.

Documentos de Internet:

- a) Apellido del autor, b) Nombre del autor, c) año de la publicación. d) título del documento (en cursiva), e) Dirección completa de la ubicación del documento en la red, precedida de la palabra en y sin subrayar: f) fecha de la consulta, precedida de las palabras. Recuperado de. Ejemplo: Mayorga, René Antonio (s.f.). *Antipolítico y neopopulismo en América Latina*, en <http://www.chasque.net/frontpage/relación/anteriores/9710/antipoliti.html> (Consultada el 26 de septiembre de 2001).

Páginas institucionales en Internet:

- a) Nombre de la institución: b) Dirección electrónica. Ejemplo:

Unión Europea: <http://www.europa.eu.int>

- Las fechas van en números arábigos y sin el punto después del primer número, así: 1810, 1968, 2001, 2003.
- Por lo general, cítense completos y no abreviados, ni con siglas, los nombres de revistas, bibliotecas, colecciones, libros.
- Úsense estas abreviaturas: p., pp., vol., vols., t., ts., núm., núms, fasc., fascs., fol., fols., s.f., sig., sigs., ed., cap., caps., art., ms., mss., col., cols., id., *ibid.*, *op. cit.*, *loc. cit.*, cfr., vid.

- En los títulos de libros en español úsese la mayúscula inicial solo en la primera palabra y en los nombres propios. En cambio en los títulos de revistas y de colecciones debe usarse la mayúscula inicial en toda palabra importante. Ejemplos:
- Libro: *El poder presidencial en Colombia*.
- Revista: *Revista de Economía Institucional*.
- Periódico: *El Tiempo*.
- Para los títulos y citas en idiomas extranjeros sígase el sistema ortográfico adoptado en el respectivo idioma.
- Las citas textuales deben encerrarse entre comillas. La puntuación se coloca siempre después de las comillas. Cuando hay una llamada a continuación de una cita, el orden debe ser el siguiente: comillas, llamada (indicada con un número alto) y la puntuación correspondiente.
- Cuando al hacer una cita o transcripción se omiten algunas palabras, úsese para indicar tal omisión, puntos suspensivos entre corchetes [...]. No se usen sino tres puntos para indicar los suspensivos.
- Los corchetes o paréntesis angulares [] deben emplearse cuando, dentro de un texto citado se suplen letras o palabras que faltan en él, o se introduce cualquier elemento extraño al mismo texto, o se desea aclarar el sentido de este.
- Si se quiere destacar una palabra o un conjunto de palabras empléese la cursiva.
- La comilla sencilla se utiliza sobre todo: a) para indicar los significados de las palabras estudiadas; b) cuando se quiere llamar la atención sobre un tecnicismo, en especial cuando este es poco usado y se va a proceder luego a dar su definición; c) cuando la palabra respectiva está usada en sentido peculiar.
- Los originales que no se ciñan a estas indicaciones serán devueltos al autor para que este los revise y los ajuste a lo establecido en las presentes normas.

GUIDELINES FOR AUTHORS

The modern world requires a comprehensive understanding of the phenomena encountered, and only the diffusion and promotion of original and novel national and international themes allows assessment of ideas and consequently, the development of social sciences and its active participation in pedagogic activities. With this in mind, the *OASIS* Editorial Council established the following requirements for submission of articles, notes, reviews and discussions:

- Texts presented for publication must contribute to the development of the central theme and raise the general standards of academic quality. Also, they should not be part of another evaluation process for scientific publication.
- All writings submitted to *OASIS* will be evaluated by least two anonymous referees, who will take into account the rigor, originality, analytic or interpretative perspective or author critique, the use of information resources and the contribution that the article will make to social sciences.
- All works related to subjects covered in the journal will be considered.
- Publication language is Spanish; however, texts in English, French and translated material may be included.
- The Editorial Council will not return non- published articles for journal editions, nor will reply to the author in case of non-publication.
- When forwarding work on magnetic media, the author must clearly state: i) if agrees with the Editorial Policy of the journal *OASIS* from the Universidad Externado de Colombia; ii) whether the article has ever been published, and iii) that the article is not in the selection process of another academic journal or publication.
- The journal is committed to international standards of scientific publication. It follows the guidelines of the 2nd World Conference on Research Integrity, Singapore, July 22-24, 2010: http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf
- Guidelines for authors can be found in: http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf
- The journal requires the author's approval, through a license of use, for editing, publication, reproduction, distribution and public communication of its work; in physical and digital format, for exclusively scientific, cultural and non-profit purposes. Authors retain copyright and grant the journal right of first publication, which will be licensed with Creative Commons Attribution. The reproduction of documents in other printed or electronic media must include an acknowledgement of the authorship of the work and its initial publication, as set forth in the license. The authors may disclose their documents in any repository or website.

Immediately after its publication, the articles will be indexed and archived electronically for future reference and access. The articles are also available free of charge on the website: www.uexternado.edu.co/oasis and in the following databases: Clase, Fuente Académica EBSCO, Dialnet, SSRN y Open Journal System.

- All works must be submitted on hard copy and/or by magnetic media, double spaced, Times New Roman, 12 pt. font, letter size paper, printed one side only. Text for the CD must be written in Word (for PC).
- Articles must not exceed 20,000 words (approximately 25 “cuartillas”, letter size pages, double spaced). When referencing notes, comments, discussions, text should not exceed 6,000 words (approximately 7 “cuartillas”, letter size, double spaced).
- Articles must be accompanied by a summary or abstract, no longer than 12 lines in Spanish and English. Also include a list, between four and six words, identifying key words within the text and JEL classification codes.
- Author or authors’ *résumés* must be attached. Always include electronic mail address.
- Always attach list of graphs, charts or tables, together with titles, page and corresponding Arabic numbers. Information sources are required to be listed at the bottom of the images, using bibliography reference rules outlined in this guide.
- Book, journal and periodical titles, as well as words in a foreign language, must be typed in italic lettering. Quotation marks are reserved exclusively for verbatim quotes as well as for journal and periodical titles.
- Footnotes are reserved for author’s explanation notes. Therefore, bibliographical quotes should be incorporated in the text, in parenthesis, using the following format: Last name, year, pages. Example: (Carvajal, 2002, 224-226). If the document has more than two authors, the Latin abbreviation *et ál.* will be used. Example: (Montaño *et ál.*, 1998, 148).
- Bibliography must be in the following order:

Books:

- a) Author’s last name, b) Author’s first name, c) year of publication, d) title of work, in italics, e) edition (if work has had several editions), f) volume number (if more than one), g) place of publication, h) publishing house. Subtitle, if any, listed following the title and preceded by a colon. Example: Spero, Joan Edelman, 1990. *The Politics of International Economic Relations*, 4th ed., London, Routledge.

Collective Works:

- a) Author’s last name, b) Author’s first name, c) year of publication, d) chapter title (in quotes), e) preposition *in*: f) editor’s last name, g) editor’s first name, followed by the abbreviation

ed. in parenthesis: h) book title (in italics), i) city of publication, j) chapter pages. Example: Coppedge, Michael, 2000. "Venezuelan Parties and the Representation of the Elite Interest", in Middlebrook, Kevin J. (Ed.), *Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America*, Baltimore/London, pp. 110-136.

Periodical Publications (journals, newspapers, bulletins and journals):

- a) Author's last name, b) Author's first name, c) year of publication including date and month for daily, weekly or monthly publications) d) title of article (in quotes), e) name of periodical publication (in italics), preceded by the word in(regular type), f) volume, g) number, i) article pages. Example: Mantilla, Hugo, 1991. "Aspectos antidemocráticos y antipluralistas en la cultura política latinoamericana", in *Revista de Estudios Políticos*, vol. 24, number 74, pp. 57-64.

Internet Documents:

- a) Author's last name, b) Author's first name, c) year of publication, d) title of document (in italics), e) complete web address where document is located, preceded by the word in: f) date of inquiry, preceded by the words Consulted in – Example: Mayorga, René Antonio, s.f. Antipolítico y neopopulismo en América Latina, in <http://www.chasque.net/frontpage/relación/anteriores/9710/antipoliti.html> (Consulted 26 of september of 2001).

Institutional Web Pages:

- a) Institution name, b) electronic address. Example: European Union: <http://www.europa.eu.int>
- Dates will be Arabic numbers and without periods following the first number, such as: 1810, 1968, 2001, 2003.
 - In general, quote full names of journals, libraries, collections, and books without abbreviations or symbols.
 - Use the following abbreviations: p., pp., vol., vols., t., ts., núm., núms, fasc., fascs., fol., fols., s.f., sig., sigs., ed., cap., caps., art., ms., mss., col., cols., id., ibid., op. cit., loc. cit., cfr., vid.
 - For book titles in Spanish, use capital letters on the first word only and when referencing proper names. Conversely, for journal and collection titles, the initial capital letters should be used for important words. Example: Book: El poder presidencial en Colombia. Journal: Revista de Economía Institucional. Newspaper: *El Tiempo*.

- For titles and quotes in foreign languages, follow the orthography system guidelines for the respective language.
- Verbatim quotes should be shown in quotation marks. Punctuation is always placed after the quotation marks. Where there is a call following a quote, it should follow the following order: quote, call (indicated with a tall number) and corresponding punctuation.
- When referencing quotes or transcriptions, where words are omitted, use suspension dots to indicate such omission. Only use three dots when suspension points are required.
- The angular brackets or parenthesis [] should be used when letters or words are substituted for missing words in a text, if a foreign element is incorporated in the text, or if clarification of the meaning of the text is desired.
- If you wish to highlight a word or phrase, use italic lettering.
- Single quotation marks are specially used for: a) to indicate the meaning of the words; b) when highlighting a technicism, especially when it is seldom used and followed by its definition, c) when the word is used in an unusual context.
- Originals that do not follow these guidelines will be returned to the author for revisions to conform to the specified Guidelines.



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en diciembre de 2012

Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 11 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá, Colombia

Post tenebras spero lucem