

O A S I S

Julio - Diciembre
2019

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES

*DOSSIER TEMÁTICO:
AMÉRICA LATINA, ELECCIONES Y CAMBIOS POLÍTICOS:
NUEVOS ACTORES Y NUEVAS ESTRATEGIAS
EN POLÍTICA EXTERIOR*

CIPE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Nº 30

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Juan Carlos Henao Pérez

DECANO (F) DE LA FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
Roberto Hinestrosa Rey

DIRECTOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES - CIPE
Gonzalo Ordóñez-Matamoros

EDITORES
Martha Ardila y Aldo Olano

ASISTENTE EDITORIAL
Luz Adriana Gómez Gómez

CORRECCIÓN DE ESTILO
Luis Fernando García N.

OASIS está indexada en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

ISSN 1657-7558
E-ISSN 2346-2132

(cc) Bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual

Calle 12 No. 1-17 este, Bogotá, D.C., Colombia
PBX: 3419900, ext. 2002
Correo electrónico: oasis@uexternado.edu.co
URI: www.uexternado.edu.co/oasis

Primera edición: junio de 2019
Diagramación: David Alba
Impresión y encuadernación: Digiprint Editores S.A.S.
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN 1

Martha Ardila y Aldo Olano

I. DOSSIER TEMÁTICO: AMÉRICA LATINA, ELECCIONES Y CAMBIOS POLÍTICOS: NUEVOS ACTORES Y NUEVAS ESTRATEGIAS EN POLÍTICA EXTERIOR 5

- AMÉRICA LATINA Y LAS TRANSICIONES EN EL PODER GLOBAL: EL CASO DE BRASIL.....7
Manuel Alejandro Rayran Cortés
Andrés Sebastián Aristizábal Vásquez
- CONSISTENCIA, PRAGMATISMO Y RESILIENCIA DE LA POLÍTICA
 EXTERIOR PERUANA EN UNA CRISIS POLÍTICA ESTRUCTURAL27
Angélica Guerra-Barón
- CANADA AND THE VENEZUELA CRISIS55
Yvon Grenier
- CHINA IN LATIN AMERICA: AN INCONVENIENT GUEST*77
Diego J. Cardona T.
- REGIONALISMO SUL-AMERICANO E DEFESA:
 OS IMPACTOS DA INFLEXÃO NA UNASUL E NO CDS.....97
Artur Cruz Bertolucci
João Victor da Motta Baptista
Leonardo Dias de Paula

II. ASUNTOS INTERNACIONALES 115

- DESIGUALDADES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 117
Mariela Andrea Mesa Suárez
- LOS BRICS Y LAS RELACIONES SUR-SUR: LA PARTICIPACIÓN DE INDIA 133
Rafael A. Barrera G.
- LA PARADIPLOMACIA. UNA APROXIMACIÓN A LAS NUEVAS TEORÍAS 145
Leonardo Mejía Martínez
- EL SISTEMA INTERNACIONAL CIBERNÉTICO: ELEMENTOS DE ANÁLISIS 163
Germán Alejandro Patiño Orozco

III. RESEÑAS 187

- DESDE AMÉRICA LATINA: LECTURAS Y PERSPECTIVAS 189
Luis Fernando García Núñez
- EL TRASFONDO POLÍTICO DE UNA CRISIS SOCIAL EN BRASIL 195
Paula Ximena Ruiz-Camacho
- ALIMENTAR LAS CIUDADES: TERRITORIOS, ACTORES, RELACIONES 203
Lizeth Carolina Quiroga Cubillos
- NORMAS PARA AUTORES 209
- GUIDELINES FOR AUTHORS 213

OASIS, Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, 2019. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 7-208.

I. *Dossier* temático: América Latina, elecciones y cambios políticos: nuevos actores y nuevas estrategias en política exterior. II. Asuntos internacionales. III. Reseñas

Presentación*

América Latina atraviesa una transición motivada por una serie de cambios ocurridos en los ámbitos internacional, regional y local. Así observamos el debilitamiento de Estados Unidos y Europa occidental, mientras se fortalece la presencia de Asia en el sistema internacional por medio de la cada vez mayor presencia de China e India. Aquella como área geográfica presenta hoy en día un peso muy importante en la geopolítica mundial.

Las transformaciones que atraviesa el sistema internacional se hacen notar en los cambios que el Estado wesfaliano ha tenido, sobre todo cuando debió incorporar nuevos temas, actores y problemáticas que antes habían cuestionado su poder, incluidos el tipo de relacionamiento que se organiza en los distintos niveles del sistema. Es lo que sucede con la internacionalización de los gobiernos subnacionales, la paradiplomacia y la relevancia de actores como los empresarios, las ONG y la sociedad civil. Es, además, la presencia de nuevos temas vinculados con el cambio climático o las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, como viene sucediendo con la ciberseguridad.

Las elecciones presidenciales realizadas en el continente, al lado de un renovado cuestionamiento a la democracia en América Latina, junto al derrumbe de las expectativas

que generó la reprimarización de sus economías, han conducido a cambios en la inserción internacional. La izquierda del siglo XXI se desvanece ante la dictadura que se implantó en Venezuela, al tiempo que viene perdiendo las elecciones en los países donde fue gobierno durante varios períodos. Hoy se observa una transición hacia el predominio de una nueva derecha latinoamericana, y países como Brasil, Argentina, Ecuador, que hicieron parte de la corriente progresista, actualmente tienen gobiernos neoliberales y han optado por acercarse a Estados Unidos. Otros, en cambio, tienden a construir nuevas alianzas y buscan nuevos socios comerciales, lo cual significa profundizar en la diversificación como es el caso de Perú y Chile.

América Latina también ha sufrido retrocesos en la jerarquía de poder regional e internacional en por lo menos dos países. Son los casos de Brasil y México que ascendieron y mostraron un mejor posicionamiento y liderazgo, pero que en la coyuntura actual atraviesan retrocesos. En el primero, la corrupción y la inestabilidad política llevaron al ascenso de fuerzas abiertamente antidemocráticas con la llegada a la presidencia de Jair Bolsonaro, mientras el segundo, debido a problemas internos vinculados con el narcotráfico y la corrupción, lo hacen retroceder en la jerarquía

* DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.01>

de poder regional desde antes de llegar a la presidencia Manuel López Obrador. Los países latinoamericanos ven a México muy cercano a Estados Unidos y eso hace que poco confíen en él para que represente sus intereses. Por su parte, la relación México-Estados Unidos se muestra tensa en torno a la migración, lo cual conduce a que un gobierno de centro-izquierda como el actual busque diversificar sus relaciones hacia otros países, no solo de América Latina sino también del Asia. Incluso se le puede generar una oportunidad de tener mayor presencia en la resolución del conflicto venezolano.

En este contexto, se observan “políticas exteriores mixtas y combinadas”, así como un “acomodamiento pragmático”, teniendo en cuenta indicadores como la relación con Estados Unidos, la diversificación geográfica y también temática. Al mismo tiempo se constata el retorno de una excesiva ideologización en la política exterior, mientras observamos el afianzamiento de un tipo de pragmatismo que puede leerse como subordinación. Ya sabemos que estas variables se relacionan con los apoyos o rechazos a los procesos o proyectos de integración, como también a parte de los principios del multilateralismo liberal.

América Latina es heterogénea y una vez más se encuentra fracturada lo que dificulta la asociación, bien sea en materia de integración política, en cooperación o en concertación. La transición latinoamericana viene conduciendo a estrategias individualistas y fomenta una perniciosa atomización entre los Estados integrantes del sistema, lo cual limita la posibilidad de negociación frente a las grandes potencias. Esta fragmentación se percibe en las

divisiones ideológicas sobre cómo afrontar los acontecimientos locales o regionales por igual; a la ausencia de políticas comunes que puedan estar articuladas en intereses y principios, más la primacía del Estado en las relaciones internacionales desconociendo a los nuevos actores, temas y agentes, junto a las aún irresueltas problemáticas regionales. Por mencionar solo dos, la seguridad regional y la desigualdad

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, en el No. 30 de la revista *OASIS*, presentamos un dossier titulado *América Latina, elecciones y cambios políticos: nuevos actores y nuevas estrategias en política exterior*, en el que incluimos cinco artículos relacionados en el estudio de las políticas exteriores de Brasil, Perú y Canadá, y con la Unasur y el Consejo de Defensa Suramericano.

El primero de los artículos ha sido escrito por Manuel Alejandro Rayran y Juan Andrés Aristizábal, quienes analizan las transiciones de poder que se han producido a escala global desde la finalización de la guerra fría, y cómo parte de ellas han influenciado la orientación internacional de los Estados latinoamericanos. Tomando como ejemplo a Brasil, los autores detallan la estrategia utilizada para llegar a ser el líder de Suramérica y cómo se convirtió en una potencia que trascendía más allá de lo regional.

En el artículo de la profesora Angélica Guerra se examina la política exterior del Perú con base en el análisis del discurso de sucesivos presidentes y estudiando el perfil de la élite política vinculada a su manejo. Así, logra entender los mecanismos de la considerada exitosa inserción internacional de aquel país y el sostenido crecimiento económico basado en el sector externo. La respuesta hay que

buscarla en la decidida actuación de la Cancillería puesto que, y a pesar de los cambios de gobierno, no ha variado mucho la orientación de sus actividades.

Por su parte, el profesor Grenier examina los diversos aspectos que inciden en la política exterior canadiense, de manera particular la que han implementado hacia Venezuela. Enfatiza en la importancia de la diplomacia multilateral para la resolución de la crisis política en el país vecino, la cual definitivamente pasa por el restablecimiento de la democracia. Por su lado, en el artículo de Diego J. Cardona se examina la presencia de China en América Latina, sus vínculos comerciales y militares buscando dar respuesta a si es posible hablar de una pérdida de la hegemonía norteamericana en la región. Partiendo de un enfoque neorrealista, el autor señala que los vínculos militares establecidos con distintos Estados y regiones han ayudado a Beijing a fortalecer su posición global en términos de distribución de poder, pero en el período analizado se muestra que no ha logrado debilitar la hegemonía estadounidense.

El *dossier* termina con el artículo de los investigadores brasileiros Artur Cruz Bertolucci, João Victor da Motta Baptista y Leonardo Dias de Paula que examinan la incipiente relación que se construyó entre Unasur y el Consejo de Defensa Suramericano recurriendo a la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad. En el artículo se nos recuerda que Unasur fue un grupo de concertación que gozó de una alta popularidad mientras los gobiernos progresistas predominaron en el continente, pero que en los dos últimos años ha venido perdiendo representatividad, más ahora que se produjo

el retiro de 7 de sus miembros y le crearon un competidor llamado Prosur.

En la segunda parte de la revista tenemos cuatro artículos sobre temas y asuntos internacionales. El primero es de la profesora Mariela Andrea Mesa Suárez, quien analiza el panorama de desigualdad que caracteriza América Latina a pesar de las buenas tasas de crecimiento que la región ha tenido en lo corrido del siglo XXI. En su trabajo recurre a una serie de indicadores de desarrollo económico y social bastante actualizados, con lo cual hace notar las limitaciones que pueden tener las políticas de reducción de pobreza y desigualdad. De manera inmediata encontramos el artículo del profesor Rafael Barrera, quien examina el tipo de relaciones Sur-Sur que los Brics han venido construyendo pero, sobre todo, muestra la importancia de la India en este proyecto, en particular gracias a su reciente crecimiento económico, el cual le permitiría incrementar sus opciones y posibilidades de influir en la política internacional, para así llegar realmente a ser un contrapeso a los Estados con mayores recursos de poder. Señala que las relaciones con América Latina en general son incipientes, pero prometedoras.

Esta segunda parte se cierra con dos artículos teóricos cuyos temas han venido adquiriendo importancia en los estudios sobre las relaciones internacionales en el mundo actual. El primero es sobre la paradiplomacia y ha sido elaborado por Leonardo Mejía, quien plantea que la diversidad de actores ha llevado a los entes subnacionales y organizaciones no gubernamentales, a lograr espacios más amplios en la solución de problemáticas que

hasta hace poco tiempo solo concernían a los Estados. El segundo, de Germán Alejandro Patiño Orozco, sobre el sistema internacional cibernético, aporta algunas consideraciones sobre el debate cibernético y sus efectos sobre el entendimiento de nuevas temáticas de seguridad internacional. Haciendo un análisis de distintas perspectivas teóricas, no podía faltar el realismo, y concluye con algunos lineamientos para profundizar acerca del análisis de temas cibernéticos con una perspectiva internacional.

La última parte de la revista son tres reseñas. La primera de ellas elaborada por Luis Fernando García Núñez, es sobre un libro que el Grupo Oasis trabajó en el último año, y que titulamos *Teorías sobre relaciones internacionales. Una perspectiva latinoamericana*, que editó la Universidad Externado de Colombia. Constituye un esfuerzo colectivo e interdisciplinario del grupo de investigación sobre el análisis del sistema internacional de la misma universidad. La segunda reseña es de nuestra colega Paula Ruiz sobre el libro de Breno M. Bringel y José Mauricio Domingues (2018). *Brasil cambio de era: crisis, protestas y ciclos políticos*, que podría considerarse de historia política del Brasil en las cuatro últimas décadas. En este libro se destaca el rol jugado por los movimientos sociales y el Partido de los Trabajadores desde los momentos previos a la salida de la última dictadura militar, hasta la

destitución de la presidenta Dilma Rousseff y el arresto de Lula da Silva, ambos militantes de este último partido. Queda abierta la pregunta sobre el futuro de la izquierda en Brasil que, al final de cuentas, tiene que ver con el futuro de la democracia en este país.

Y la tercera, la reseña de Lizeth Quiroga que gira sobre el libro editado por Silvie Nail, *Alimentar las ciudades. Territorios, actores, relaciones*. En esta reseña se destaca la rigurosidad de los artículos compilados por la profesora Nail, los mismos que igualmente se inscriben en la tradición interdisciplinaria que la Facultad fomenta desde su fundación.

Finalmente, queremos agradecer de manera especial a todas aquellas personas que hicieron posible la publicación de este número de *OASIS*: a las directivas de la Facultad y de la Universidad, a la asistente de edición, al corrector de estilo, a los autores, a los árbitros anónimos, al Comité Editorial y al Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. También a nuestros colegas del Cipe y del grupo Oasis –Observatorio de Análisis del Sistema Internacional–. Esperamos que este número brinde luces para comprender una realidad tan compleja como la latinoamericana.

MARTHA ARDILA Y ALDO OLANO
Editores

**DOSSIER TEMÁTICO: AMÉRICA
LATINA, ELECCIONES Y CAMBIOS
POLÍTICOS: NUEVOS ACTORES
Y NUEVAS ESTRATEGIAS
EN POLÍTICA EXTERIOR**

**AMÉRICA LATINA Y LAS TRANSICIONES EN EL
PODER GLOBAL: EL CASO DE BRASIL**

*Manuel Rayran Cortés y Andrés Aristizábal
Vásquez*

**CONSISTENCIA, PRAGMATISMO Y RESILIENCIA
DE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN UNA
CRISIS POLÍTICA ESTRUCTURAL**

Angélica Guerra Barón

CANADA AND THE VENEZUELA CRISIS

Yvon Grenier

**CHINA IN LATIN AMERICA: AN INCONVENIENT
GUEST**

Diego J. Cardona T.

**REGIONALISMO SUL-AMERICANO E DEFESA: OS
IMPACTOS DA INFLEXÃO NA UNASUL E NO CDS**

*Artur Cruz Bertolucci, João Victor da
Motta Baptista, Leonardo Dias de Paula*

América Latina y las transiciones en el poder global: el caso de Brasil

Manuel Alejandro Rayran Cortés*
Andrés Sebastián Aristizábal Vásquez**

RESUMEN

Durante los últimos veintiocho años, la estructura del sistema internacional ha sufrido cambios que han reconfigurado las capacidades de los Estados y su correlación de fuerzas, creando oportunidades para países que se proyectan como emergentes y desafíos para los Estados Unidos que busca mantener su poder configurador del orden mundial. Estas transformaciones constitutivas evidencian que, durante el inicio siglo XXI, el mundo ha ingresado a un nuevo ciclo de disputa entre potencias, obligando a los países de América Latina a aplicar estrategias para insertarse en el inédito orden y así lograr oportunidades para incidir en la agenda internacional. Ese es el

caso de Brasil, que bajo gobiernos posliberales, se perfiló como el líder de Suramérica y buscó llegar a ser una potencia emergente.

Palabras clave: América Latina, Brasil, poshegemónico, potencia regional, inserción internacional.

Latin America and the transitions in global power: the case of Brazil

ABSTRACT

During the last twenty-eight years, the structure of the international system has undergone changes that have reconfigured the capabilities

* Magíster en ciencia política, orientación en relaciones internacionales, con especialidad en diplomacia y resolución de conflictos, Universidad Católica de Lovaina. Docente de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, (Colombia). [manuel.rayran@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-3658-2690].

** Profesional en gobierno y relaciones internacionales, Universidad Externado de Colombia. Estudiante de maestría en asuntos internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, (Colombia). [andres.aristizabal23@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-7165-8286].

Recibido: 31 de marzo de 2019 / Modificado: 13 de mayo de 2019 / Aceptado: 14 de mayo de 2019

Para citar este artículo:

Rayran Cortés, M. A. y Aristizábal Vásquez, A. S. (2019). América Latina y las transiciones en el poder global: el caso de Brasil. *OASIS*, 30, pp. 7-25

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.02>

of the States and their correlation of forces, creating opportunities for countries that project themselves as emerging and challenges for the United States that seeks to maintain its power to shape the world order. These constitutive transformations show that, in this early stage of the 21st century, the world has entered a new cycle of dispute between powers, forcing the countries of Latin America to apply strategies to insert themselves in this unprecedented order and thus to achieve opportunities to influence the international agenda. That is the case of Brazil, which under post-neoliberal governments, positioned itself as the leader of South America and sought to become an emerging power.

Key words: Latin America, Brazil, posthegemonic, regional power, international insertion

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos veintiocho años, la estructura del sistema internacional ha sufrido dos cambios de suma importancia que han reconfigurado las capacidades de los Estados y su correlación de fuerzas, creando oportunidades para unos y desafíos para otros. La primera alteración fue la caída de la Unión Soviética en 1991 con la que el orden internacional mutó

de bipolar a unipolar y convirtió a los Estados Unidos en el país hegemón. La segunda modificación se presentó a inicios del siglo XXI con el surgimiento de potencias emergentes y la profundización del declive relativo de los Estados Unidos, estableciendo así un sistema multipolar o pos-hegemónico.

Esta segunda alteración permitió que las potencias regionales tuvieran un mayor protagonismo en la agenda internacional y obligó, en consecuencia, a que los Estados Unidos y las potencias medianas reformularan sus estrategias con el fin de mantener su liderazgo dentro del sistema. Ahora bien, en el marco de estas transformaciones estructurales, América Latina también presentó cambios significativos con el ascenso progresivo de Brasil y su incidencia en la agenda internacional, así como también con el arribo de algunos gobiernos posliberales¹, los cuales aplicaron una política regionalista que se desligaba de la política económica de Washington y forzaron a los gobiernos de derecha, cercanos a Estados Unidos, aunar esfuerzos para mantener el *statu quo*.

Sin embargo, a partir de 2015, América Latina vive de nuevo un proceso de acomodamiento en el marco de esa transformación estructural del sistema internacional, pasando ahora de gobiernos progresistas a presidencias de extrema derecha con una agenda política

¹ Se adopta el concepto posneoliberal con el objetivo de ser más riguroso en la clasificación de los gobiernos. Si bien se ha aceptado la denominación de los gobiernos como de izquierda o progresista, diferentes autores cuestionan que a algunos de ellos no se les puede atribuir tal denominación por las políticas que llevaron a cabo. Igualmente, se ha usado el término posliberal, el cual también ha generado debates, pues diversos autores sostienen que las políticas económicas aplicadas entran dentro de la categoría de liberales. Por tal razón, el término posneoliberales, busca filtrar los debates existentes, puesto que todos los gobiernos dentro de este período en América Latina cuestionaron abiertamente este modelo y se presentaron como contrarios a estas ideas.

y económica pro estadounidense. Ante esta nueva situación observada en la región surge la pregunta, ¿cómo han incidido los cambios de la dinámica organizativa del sistema internacional en las estrategias de inserción de América Latina al mundo en los últimos veintiocho años? Para dar respuesta a este cuestionamiento, se utiliza una metodología inductiva para la cual se recopiló información de la situación política y económica de América Latina.

La hipótesis que se plantea a este interrogante es que, durante los últimos veintiocho años, los países de América Latina han desplegado diversas estrategias para insertarse internacionalmente, trayendo como consecuencias una división al interior de la región. Con los nuevos cambios en el orden internacional países como Brasil lograron aplicar una política exterior propia permitiéndole liderar la región y convertirse en potencia emergente.

Con el fin de desarrollar la hipótesis antes mencionada, en la primera parte se explicarán, de manera breve, los cambios que han ocurrido en el sistema internacional durante los últimos veintiocho años utilizando elementos de la teoría estructuralista, realista y neorrealista. Posteriormente se estudiará el comportamiento de América Latina en los ajustes antes mencionados haciendo énfasis en la política exterior de Brasil durante este período. Finalmente, se esgrimirán algunas consideraciones preliminares.

CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL EMERGENTE

Desde el nacimiento de las teorías de las relaciones internacionales, los expertos en esta rama de la ciencia política han intentado com-

prender las causas, condiciones, características de los actores y consecuencias que conllevan los cambios en el sistema internacional. Con el fin de resolver estos cuestionamientos han estudiado el crecimiento y la decadencia de los imperios: romano, británico, mongol, español, entre otros; estableciendo algunos parámetros comunes que se han manifestado en cada uno de los fenómenos estudiados. En el marco de lo anterior, este primer acápite expone, de manera breve, la composición del actual orden internacional y sus modificaciones durante los últimos veintiocho años, para en el siguiente analizar el comportamiento de América Latina bajo estas transformaciones.

La primera teoría a emplear es el estructuralismo económico, ya que la definición de cambio social que utiliza y su explicación sobre el modelo productivo capitalista permite comprender, de manera clara, la arquitectura y el funcionamiento del sistema internacional. La segunda y tercera teoría son el realismo y neorrealismo, pues estas interpretan el comportamiento de la súper potencia, las potencias medias y las regionales, así como los procesos de transición de poder dentro del orden global, situación que en la actualidad está sucediendo con el declive relativo de los Estados Unidos y el surgimiento de algunas potencias emergentes.

Uno de los principales teóricos del estructuralismo económico es Immanuel Wallerstein, quien para conceptualizar los cambios sociales plantea un análisis definido como sistema-mundo, el mismo que en la actualidad tiene una extensión global por los distintos desarrollos e interdependencias que el capitalismo ha amplificado en el transcurso del tiempo. Así, pues, al momento de aceptar este supuesto,

que se materializa con una sociedad única y en donde las numerosas “sociedades” nacionales (británica, estadounidense, colombiana, brasilera, entre otras) son simplemente partes de un todo, el cambio social solo puede ser concebido en su totalidad (Taylor & Flint, 2002). Es decir, que para comprender un fenómeno de una sociedad nacional, ejemplo la decadencia relativa de Gran Bretaña, es necesario estudiarla en el contexto más amplio del sistema, ya que hay un elevado número de factores políticos, económicos y sociales de la estructura que influyen en el fenómeno estudiado. Asimismo, a pesar de que las sociedades son una parte del sistema, Wallerstein también identifica que al interior de estas hay un alto número de interrelaciones que las convierte en una sola unidad y que, por ende, padecen un proceso de nacimiento, desarrollo y decadencia, fases que las cataloga como “sistemas históricos”.

Ahora bien, aunque cada sistema histórico es único, Wallerstein considera que a partir de 1900 las unidades de la estructura comparten un elemento de suma importancia, la economía. Para el académico norteamericano estudiar el sistema productivo es trascendental, porque configura la base material de la sociedad y estructura el espacio en el que los Estados fundamentan su orden. De acuerdo con lo anterior, el modo de producción que actualmente rige el sistema internacional es el capitalista, el cual es guiado por la obtención de beneficios y cuyo incentivo principal es la acumulación de los excedentes en forma de capital. Asimismo, el mercado es el que controla la competencia entre las unidades de producción y no una entidad de carácter político,

de ahí que solo los países eficaces son los que prosperan porque son capaces de vender más barato (Wallerstein, 2015).

Sin embargo, a pesar de que la mayoría de los países del mundo aplican el sistema productivo capitalista su nivel de desarrollo difiere en cada unidad, de ahí que se distingan tres tipos de entidades en el sistema internacional, las cuales están determinadas por procesos complejos de la economía y no por regiones. Los prototipos son: centro, periferia y semiperiferia. El centro se refiere a los países donde el capitalismo está desarrollado, por lo que permite salarios relativamente altos, tecnología avanzada, un sistema financiero diversificado y una producción de valor agregado. La periferia, por su parte, son aquellos Estados donde el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas es precario, los salarios son bajos y la tecnología es rudimentaria. Finalmente, la semiperiferia son todos aquellos países que combinan una forma particular de ambos procesos, es decir, las unidades de la semiperiferia son todas aquellas que tienen elementos característicos del centro como la tecnología, el crecimiento económico y la explotación a la periferia, pero a su vez también tienen componentes de la periferia, como la desigualdad, los salarios bajos y su explotación proveniente del centro (Taylor & Flint, 2002).

Para ilustrar mejor esta clasificación en el actual orden internacional, el centro es representado por Estados Unidos, Japón, Australia, Francia, Noruega, Dinamarca, Alemania, Inglaterra, entre otros Estados europeos, mientras que África, la mayoría de los países de América Latina y algunos países del sur de

Asia se catalogarían como periferia. Finalmente, la semiperiferia es personificada por China, Brasil, India y Rusia.

Llegado a este punto, con el fin de comprender mejor la interacción y la jerarquía existente en el sistema internacional con estos tres tipos de Estados desde hace veintiocho años, es necesario hacer una nueva división en los tipos de países que se ubican en el centro y aclarar, de manera breve, cómo las entidades semiperiféricas se identifican con las potencias regionales, lo que permitirá a través del realismo profundizar posteriormente sobre los países emergentes y su competencia con las unidades del centro. En esta clasificación encontramos las potencias² mundiales y las potencias medias o también conocidas como coadyuvadoras.

Las primeras son aquellas consideradas centrales para el desarrollo del capitalismo, cuentan con unas capacidades materiales e inmateriales para dirigir el sistema internacional y se destacan porque pueden establecer proyecciones geopolíticas y geoeconómicas en el mundo como, por ejemplo: Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Alemania. Las segundas, por el contrario, son todas estas modernas, democráticas y con unas capacidades inmateriales altas, pero que sus condiciones materiales son limitadas, de ahí que se encuentran por

debajo de las potencias mundiales, pero por encima de los países semiperiféricos y periféricos.

Los países que pertenecen a esta clasificación son, por ejemplo, Bélgica, Dinamarca, Suecia, España, entre otras. Asimismo, esta clasificación se caracteriza porque permite mantener un equilibrio dentro del sistema internacional ya que respalda la agenda política y económica de las potencias mundiales. Finalmente, las unidades semiperiféricas del sistema se pueden clasificar como potencias regionales ya que se encuentran en la mitad de la estructura, el nivel de su capitalismo es semidesarrollado, tienen capacidades tanto materiales como inmateriales limitadas, tienen deficiencias en la calidad institucional y combinan procesos de centro y periferia. Los países que se encuentran en esta categoría son: Brasil, México, China, India, Rusia, Sudáfrica, entre otros (Rocha & Morales, 2011).

Teniendo clara esta nueva división es necesario ahora realizar una jerarquización utilizando las teorías realistas y neorrealistas para evidenciar, de manera clara, los cambios del sistema internacional. De acuerdo con A. F. K. Organsky, el mundo se divide en cuatro categorías: 1) el Estado dominante o la superpotencia; 2) las grandes potencias; 3) las potencias medias y 4) finalmente los países dependientes.

² La potencia es un concepto de suma importancia para las relaciones internacionales y en ese sentido se ha escrito mucho sobre esta, no obstante, su definición aún sigue ambigua. De ahí que, para este trabajo, el concepto de potencia se enfocará en saber interpretar la potencia y no definirla científicamente. En consecuencia, de acuerdo con la interdependencia económica del mundo que actualmente se evidencia, la potencia se asemeja a lo económico, ya que es el pilar de todo desarrollo sostenido, claro está, sin negar que existen otros factores que acompañan este desarrollo. Por lo tanto, una economía fuerte es una condición indispensable para ser potente en un sistema internacional cuyo sistema productivo es el capitalista.

Los países que se encuentran en la cúspide son los más poderosos ya que establecen el control y el orden internacional, y reciben gran parte de los beneficios de la estructura.

Para que estas naciones se mantengan en esa posición es necesario que sean capaces de distribuir, de manera equitativa, las ganancias a las grandes potencias, pues de lo contrario, el sistema internacional entra en un proceso de contrabalanceo ya que las grandes potencias, o las potencias emergentes, que no sientan que están ganando en ese orden buscarán realizar alianzas para poner en jaque a la súper potencia (Organsky, 1968). Si este último escenario sucede, el mundo presenciaría nuevamente el ciclo de las potencias, como lo estableció Robert Gilpin, en donde se pasa de un sistema en equilibrio a una situación de redistribución de la potencia, generando un desequilibrio en la estructura y obligando a utilizar algún tipo de resolución de crisis para, finalmente, constituir un equilibrio de la estructura (Gilpin, 1983).

De igual manera, Organsky plantea que entre más grande sea la diferencia entre la potencia dominante con respecto a las potencias que le siguen, la estructura le garantizará más seguridad de liderazgo y estabilidad del orden, de ahí que el Estado dominante se verá obligado a seguir creciendo sus capacidades materiales e inmateriales, así como también ir adaptando su política exterior y estrategia de acuerdo con las nuevas circunstancias del sistema.

En tal sentido, durante la guerra fría, el orden internacional se rigió por dos centros de poder; y es por eso que con la caída de la Unión Soviética en 1991 el mundo se ajustó a una nueva estructura unipolar encarnada por Estados Unidos. Este país logra ser el hegemón del sistema ya que militarmente tenía las capacidades que ningún otro Estado poseía, jugaba una superioridad económica, actuaba en función de sus intereses de seguridad, económicos e ideológicos, y era la única súper potencia que podía instaurar un cierto orden en un mundo más jerarquizado y menos anárquico. Para ilustrar esta situación con la teoría antes descrita, para esta época Estados Unidos se consideraba un país de centro, acorde con la visión de Wallerstein, y estaba ubicado en la cúspide más alta de la pirámide de acuerdo con Organsky.

Sin embargo, a partir de 2001, Estados Unidos ha profundizado su declive relativo debido al surgimiento de las potencias emergentes³ (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), a las guerras emprendidas por Washington en Afganistán en 2002 y en Iraq en 2003, a la crisis económica de 2008, al cambio de la política exterior de Rusia al mando de Putin y al renacer de China, de ahí que la Casa Blanca tuviera que reestructurar su estrategia para adaptarse a las nuevas dinámicas internacionales. Dentro del nuevo panorama del orden internacional se evidencia que el mundo pasó de un sistema

³ En 2001, el banco norteamericano Goldman Sachs publicó un informe en el que designaba a un grupo de economías emergentes (Brasil, Rusia, India y China) como potencias emergentes y a las cuales los analistas internacionalistas debían prestar atención durante los siguientes años, ya que su crecimiento económico se consideraba como exitoso y una ventana de oportunidades para los mercados financieros.

unipolar a uni-multipolar, lo que quiere decir que Estados Unidos ya no es el único centro de gravedad del sistema y, por el contrario, la ordenanza internacional tiene que compartirla con otros Estados que han podido aumentar su influencia dentro del orden internacional.

En este sentido, utilizando las teorías antes descritas, se puede evidenciar que Estados Unidos continúa siendo un país de la categoría centro, de acuerdo con Wallerstein, pero dentro de la jerarquía de Organsky, los Estados Unidos ya no están más en la cúspide de la pirámide, sino que se ubica con las otras potencias. Es de resaltar que la estructura multipolar a la que se enfrenta Estados Unidos tiene sus propias dinámicas para que pueda mantenerse en el tiempo.

En consecuencia, Washington debe aplicar el principio primero entre iguales, lo que se traduce en que Estados Unidos continúa en el centro del sistema, pero con una relación de cooperación con las otras potencias y utilizando la diplomacia para que los países que lo rodean y que buscan contrabalancearlo requieran más de él y que necesiten menos entre ellas, pues de lo contrario Estados Unidos correría el riesgo de perder su supremacía en el sistema internacional. En ese mismo sentido, la Casa Blanca tendría que aplicar una política de “auto-restricción” como lo catalogó Stephen Walt, en donde establece siete medidas que debe aplicar Washington:

1) mantener sus capacidades sin arrogancia; 2) tener una mano de hierro en un guante de terciopelo; 3) actuar no solo bajo los intereses de los Estados Unidos sino también de sus aliados; 4) mantener a algunos aliados bajo control; 5) evitar las generalizaciones y

estudiar caso por caso; 6) centrarse en lo defensivo en cambio de lo ofensivo; 7) hacer su predominio de manera legítima (Struye de Swielande, 2010, p. 35).

Teniendo claro los diferentes cambios en el orden internacional y la nueva estructura del sistema, en las siguientes líneas se profundizará un poco más sobre las potencias emergentes o, como lo catalogaría Wallerstein, países semi-periféricos, esto con el fin de comprender, de manera clara, el comportamiento de América Latina en estas últimas transformaciones del orden mundial.

Como ya se había mencionado, los países semiperiféricos son todos aquellos que pueden beneficiarse de alguna manera del sistema capitalista, enlazándose en la cadena productiva mundial y soportándose sobre la explotación de los países periféricos. Sin embargo, este tipo de países también son explotados por los países centrales y tienen problemas políticos, económicos y sociales a nivel interno, a pesar de su mejoría económica (Rocha & Morales, 2011).

Debido a la anterior caracterización es interesante analizar la estrategia que establecieron estos países, que de ahora en adelante se llamarán potencias emergentes debido a que su dominio estuvo concentrado en su zona geográfica y se soportaron en ellas para proyectarse a nivel internacional. Asimismo, de acuerdo con la organización *Rand Corporation* en su libro *The emergency of peer competitor: A framework for analysis*, las potencias regionales pueden utilizar cuatro estrategias para contrabalancear al país hegemón, que son: reforma, revolución, alianza y conquista.

La primera maniobra está enfocada al mejoramiento de las variables económicas, las cua-

les les permitirán acrecentar su poderío militar y mejorar la calidad de su cuerpo diplomático. Es claro que este tipo de cambios toman tiempo y los gobiernos centrales de estas naciones deben tener trazados los objetivos a mediano y largo plazo. Con lo que respecta a la revolución, estas pueden ser políticas o militares y los cambios se dan de manera rápida debido a que el Estado concentrará más poder para tomar decisiones. Las alianzas, por su lado, cumplen tres funciones: beneficiar las capacidades de un país tercero, incrementar los recursos necesarios para aumentar su poder y tener mayor acceso a la región. Finalmente, la conquista es la última y más hostil estrategia ya que utiliza amenazas de uso de la fuerza para ganar territorio.

Ahora bien, con base en lo anterior, en los siguientes párrafos se analizará cómo ha sido el comportamiento de América Latina durante este proceso de transformación internacional en el período poshegemónico.

AMÉRICA LATINA EN EL PRELUDIO DEL PERÍODO POSHEGEMÓNICO

La configuración de un sistema unipolar en cabeza de Estados Unidos a partir de 1991 afectó a América Latina, ya que creó un alineamiento casi total de la región con Washington en materia política y económica, situación que conllevó a que para inicios de la primera década

del siglo XXI, tuviera cambios drásticos en relación con su alineamiento con la Casa Blanca.

América Latina en los años posteriores al final de la guerra fría estuvo caracterizada por cuatro elementos: primero, un alineamiento estratégico con Estados Unidos que se alzó como potencia central del orden mundial; segundo, asimilar la política neoliberal en materia económica con el objetivo de diversificar relaciones comerciales y generar crecimiento económico; tercero, su creciente marginación e irrelevancia en la política internacional (Kacowicz, 2008); y cuarto, tener un “agenda negativa”⁴ relacionada por el narcotráfico, los delitos transnacionales y la migración, que eran elementos de interés de Washington.

En ese sentido, en la década de los 90, América Latina abrazó las medidas establecidas del denominado Consenso de Washington, el cual introdujo, de manera definitiva, el modelo neoliberal en la región. Con la inclusión de estas ideas, la región buscaba abrirse al mundo, poder vincularse con las cadenas mundiales de producción y, por supuesto, hacer parte de la globalización. Esta visión estuvo acompañada por la “Iniciativa de las Américas” propuesta por Bush que, posteriormente, se denominaría Área de Libre Comercio de las Américas (Alca). Esto indicaba que la estrategia de Estados Unidos hacia la región era de carácter económico-comercial, para lo cual el llamado Consenso

⁴ Tokatlian y Russell señalan el término “agenda negativa” al considerar que las temáticas que lograron darles cierta relevancia internacional a la región estaban ligadas a las problemáticas de seguridad interna que podían ser consideradas como problemas de seguridad nacional por Washington, es el caso del narcotráfico para la región andina (Colombia, Perú y Bolivia), la migración ilegal con México y los países centroamericanos, entre otros.

de Washington sirvió como un elemento de consolidación de esa política.

Sin embargo, el final de la década de los 90 no culminó de forma satisfactoria para América Latina. Las expectativas de estabilidad y crecimiento económico rápidamente se esfumaron y la región entró en el siglo XXI sumergida en una crisis social, económica y política, convirtiéndose en el preludio de la llegada de los nuevos gobiernos posliberales. Gavin O'Toole (2007) plantea que la apertura económica parece haber acelerado la desintegración social, al tiempo que la nueva movilidad del capital internacional generó más dependencia en las economías latinoamericanas, incrementó su vulnerabilidad ante los sacudones de los mercados mundiales de capitales y redujo su autonomía política.

Es así como los nuevos gobiernos poshegemónicos tomaron diversas medidas de política interna para atenuar los factores desestabilizadores y adoptaron una nueva política exterior para insertarse internacionalmente, apartándose de la estrategia de sus predecesores.

CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA

Abordar los elementos que constituyeron la inserción internacional de los países posliberales en América Latina en un sistema poshegemónico, obliga a señalar algunas características que constituyeron su política exterior, esenciales para entender las dinámicas que se desarrollaron en los primeros quince años del siglo XXI.

La primera característica hace alusión al carácter heterogéneo de América Latina, es decir, que no es posible considerar a la región

como un actor monolítico ya que en su interior existen diferentes dinámicas que hacen que cada país establezca procesos internos y externos diversos, basados en sus propios intereses. Sin embargo, si bien América Latina no puede ser analizada como una sola región, también es cierto que los países que la integran comparten intereses y problemas, como la asimetría, el entorno de seguridad en un proceso de cambio y el contexto económico (Kacowicz, 2008).

La segunda característica se centra en que la política exterior de los países latinoamericanos está definida por los gobiernos de turno, pues más que una política exterior de Estado es una de gobierno, elemento que hace que América Latina no tenga una alternativa clara, única y coherente de inserción en el mundo. Para Juan Carlos Puig (1980) son las élites de los países quienes determinan el camino que tomará el país en un período determinado, esto teniendo en cuenta sus recursos internos.

Por último, la tercera característica alude a que Estados Unidos es el actor más importante en la política exterior de América Latina, determinando, de esta manera, que la forma en que los países de la región se relacionen con aquel, determinará la estrategia que cada uno adopte para insertarse internacionalmente.

Ahora bien, Roberto Russell y Juan Tokatlian (2009) determinaron que los países latinoamericanos después de la guerra fría han acudido a cinco estrategias para relacionarse con Estados Unidos: el acoplamiento, el acomodamiento, la oposición limitada, el desafío y el aislamiento. El acoplamiento se caracteriza por un plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como

regional. Bajo este modelo es posible relacionar a México, Colombia, Perú, Argentina en el gobierno de Menem y los países centroamericanos, exceptuando a Panamá, Costa Rica, Honduras durante el gobierno de Zelaya, y el Salvador del gobierno de Funes y Cerén.

El acomodamiento se caracteriza por el acompañamiento selectivo y puntual a Estados Unidos. Promueve un papel activo en la configuración de regímenes internacionales preferentemente en armonía con Washington y promueve un balance entre mercado y Estado al momento de proyectar la política exterior hacia Estados Unidos, la región y el mundo. Bajo este modelo los casos por excelencia son Chile, Panamá y Costa Rica.

El aislamiento se caracteriza por secundar a Estados Unidos, pero con el suficiente sigilo como para no llamar la atención de propios y ajenos. La integración regional se define en términos oportunistas y aplica un bajo perfil para alcanzar metas limitadas en el entorno más próximo y en el sistema internacional. Bajo este modelo el caso más relevante es Paraguay, exceptuando el período de Fernando Lugo (Russell y Tokatlian, 2009).

El desafío se caracteriza por propiciar políticas de distanciamiento, un revisionismo completo del orden global y contrabalancear el poder de Estados Unidos en el escenario regional y mundial, ya que considera a este país como enemigo (Russell y Tokatlian, 2009). Bajo este modelo los casos emblemáticos son Venezuela y Cuba. Finalmente, la oposición limitada propugna una política mixta hacia Estados Unidos en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia.

La integración regional es considerada esencial para el incremento del poder negociador conjunto del área frente a Estados Unidos. Además, procura cambios más profundos en la estructura económica y financiera internacional, al tiempo que desestimula la negociación inmediata de un área de libre comercio hemisférica (Russell y Tokatlian, 2009). Bajo este modelo es que se circunscriben la mayoría de los gobiernos posliberales que llegaron al poder después del 2000, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Brasil, siendo este último el que ya había adoptado esta posición en gobiernos previos a la dictadura militar.

Las características antes señaladas permiten entender el actuar de los gobiernos posliberales frente a Estados Unidos. Sin embargo, el ascenso de estos gobiernos coincidió con un período de transformación en el sistema internacional, caracterizado por el declive relativo del hegemon que alejó sus intereses de la región, y el surgimiento de potencias emergentes que pretendían convertirse en grandes potencias, según los elementos señalados por Organsky. En ese sentido, algunos gobiernos latinoamericanos aprovecharon la situación para desplegar una serie de iniciativas para posicionarse o reafirmar su rol como actores semiperiféricos bajo los postulados de Wallerstein, o convertirse en potencias regionales o medias según Organsky.

A continuación, se analizará cómo Brasil logró establecerse como potencia regional en América Latina, aprovechando el entorno internacional cambiante y las potencias emergentes, así como sus acciones para contrabalancear a Estados Unidos en la región.

BRASIL, LA POTENCIA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA

Desde que los Brics se establecieron en la política internacional, Brasil fue considerado una potencia emergente, lo que le permitió establecerse como el líder en América Latina y proyectarse como un actor global. Para ello, Brasil desarrolló diferentes estrategias, unas hacia la región y otras de carácter internacional, que se abordarán a continuación.

En relación con el regionalismo, Brasil se ha caracterizado y reconocido por tener una política exterior de Estado y un cuerpo diplomático sólido y profesional (Grabendorff, 2010), en este sentido, su vocación de ser una potencia regional con proyección internacional tiene sus orígenes desde la misma conformación de la República. Según Sebastien Adins Vanbiervliet (2014), el Barón de Río Branco, quien fue canciller desde 1902, desarrolló los lineamientos de la política exterior brasilera:

El Barón estableció como un principio el universalismo —entendido como la apertura de relaciones con países de todo el mundo en la búsqueda de grandeza en la escena mundial—; el multilateralismo; el principio de la no intervención; y la alianza no escrita con Estados Unidos. En cuanto al último principio, si bien Brasil reconoció a Washington como el líder de un sistema panamericano, de forma simultánea se atribuyó una hegemonía sobre un subsistema sudamericano —que abarcó el conjunto de Sudamérica, salvo Colombia, Venezuela y las Guayanas— (p. 55).

Lo anterior viene acompañado de los postulados teóricos que los primeros geopolíticos brasileiros establecieron sobre la proyección de

Brasil internacionalmente, los militares Travassos y Golbery do Couto e Silva establecieron que las capacidades del país se deben proyectar a nivel continental para lograr una influencia internacional (Romero, Peña y González, 2012). Conforme a lo anterior, y estableciendo que Brasil históricamente se ha visto así mismo como una potencia regional, una vez esté consolidada le permitirá proyectarse en el escenario global, de ahí que se pueda comprender con mayor facilidad la estrategia que usaron los gobiernos de Lula Da Silva y Dilma Rousseff.

Bajo estos gobiernos, Brasil desarrolló varias iniciativas simultáneamente. En principio cabe destacar el despliegue que le dio al Mercado Común del Sur (Mercosur), dotándola de una dinámica diferente con el objetivo de consolidar sus relaciones con los otros países miembros y queriendo darle un carácter más político. Para ello fortaleció el Mercosur Social, creó el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur, Focem, el Mercosur Cultural, y en 2007 entró en funcionamiento el Parlamento del Mercosur o Parlasur. Finalmente, Brasil logró promover su ampliación con la integración de Venezuela y Bolivia, que está próximo a convertirse en miembro pleno.

Es así que Brasil guio a la región a instaurar un espacio común suramericano. Para Burges (2008) el gobierno de Lula, en su visión de establecer una “hegemonía consensual”, generó que el nuevo espacio consistiera en la protección de la democracia, el desarrollo económico y las respuestas regionales conjuntas a los desafíos de la globalización a través de acuerdos multilaterales dentro de América del Sur. Lo anterior se materializó en 2004 cuando Brasilia impulsó la Comunidad Sudamericana

de Naciones en Cusco, embrión de la actual Unasur, y a la cual posteriormente la convertiría en su expresión geopolítica con una identidad sudamericana que excluyera a sus posibles rivales en el liderazgo latinoamericano: México y Estados Unidos (Grabendorff, 2010, p. 168).

Para Kacowicz (2008),

el objetivo manifiesto (de Unasur) era mejorar la competitividad de la economía sudamericana y su integración en la economía global, además de promover el desarrollo sostenible de los países de la región desempeñando la función de «ejes y radios» (*hub and spoke*) para la integración de Sudamérica (p. 120).

Brasil aprovechó la creación de esta organización para desplegar una serie de iniciativas importantes en un campo donde la región poco se había adentrado. La creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), tuvo como objetivo establecer las bases de una nueva arquitectura de seguridad regional por primera vez sin la presencia o guía de Estados Unidos.

Brasil no solo fue el impulsor del regionalismo, sino que aceptó pagar los costos del mismo. Para Adins Vanbiervliet (2014, p. 61) Brasil se convirtió, así fuera de forma modesta, en el *paymaster* de la región, materializado en algunos mecanismos del Mercosur, así como con el Banco de Desarrollo Brasileño (BNDES) y con el Programa de *Substituição Competitiva de Importações* (PSCI), el cual argumentaba que la sustitución de importaciones del resto del mundo por productos provenientes de Sudamérica contribuiría al crecimiento económico de los vecinos y generaría un círculo virtuoso de profundización de la integración regional (Freitas Couto, 2007).

Los costos asumidos se vieron recompensados en materia económica, pues y de manera paradójica, la reducción del énfasis comercial en la política regional coincidió con una expansión inédita de las exportaciones e inversiones brasileñas en la región (Adins Vanbiervliet, 2014, p. 61), así como de empresas brasileiras por toda América Latina. De ahí el impacto general causado por los hechos de corrupción de la multinacional Odebrecht en la actualidad.

Este período y las iniciativas antes mencionadas le permitieron a Brasil posicionarse como el líder en Suramérica y establecerse como una potencia regional. Sin embargo, su despliegue necesitaba consolidarse en esferas más allá de América del Sur, de ahí que en 2008 Lula convocara la primera Cumbre de América Latina y el Caribe en Costa de Sauípe, la cual estableció las bases de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Este nuevo proyecto se planteaba como una organización para la interlocución de América Latina con otras regiones del mundo, una forma en la que Brasil pudiera liderar a todos los 33 países en diferentes escenarios multilaterales. Producto de ello es que se han desarrollado el Foro Celac-China y Celac-Unión Europea, además planteaba una alternativa al ineficiente espacio interamericano encabezado por la Organización de Estados Americanos, con el atractivo que en esta nueva apuesta no se encontraba Estados Unidos.

Al mismo tiempo, y ya en el escenario global, Brasil aprovechó el vacío relativo de Estados Unidos en la región para ejecutar su política regional, y también explotó el ascenso de los países emergentes para desplegar su iniciativa global, como nunca lo había hecho,

convirtiendo a China en su principal aliado para este objetivo. La relación del gigante asiático con Brasil ha sido determinante, puesto que el primero encontró en la potencia regional la puerta de entrada para desarrollar diversas inversiones en América Latina, mientras que el segundo canalizó la mayoría de estas en beneficio propio, aumentando su dinámica comercial y económica en otras latitudes.

Algunos datos dan muestra de lo anterior, la Cepal, citado por Legler, Turzi y Tzili-Apango (2018), dice que el 71,9% del comercio chino total con la región se centró en Brasil y Perú; Brasil concentró el 42,6% de todas las exportaciones chinas hacia la zona. En el 2015, América Latina se convirtió en el segundo principal destino de las inversiones chinas: la región atrajo el 7,2% del total de las inversiones chinas en el mundo, con un incremento del 18,4% con respecto al 2014 y alcanzó 9.000 millones de dólares según el *China Statistical Yearbook* de 2016 (National Bureau of Statistics of China, 2016). Lo anterior demuestra que la relación entre Brasil, América Latina y China fue beneficiosa para las partes. Sin embargo, los esfuerzos exportadores hacia este país se basaron en recursos minero-energéticos.

La relación entre China y Brasil también estuvo enmarcada con la consolidación de los Brics, esfuerzo que se concretó en la I Cumbre de 2009 y que reforzó su anterior iniciativa del Foro Trilateral IBSA (India-Brasil-Suráfrica) inaugurado en 2003. La relación con China y los Brics generaron que Brasil participara en la arquitectura económica-financiera alternativa a las instituciones de Bretton Woods, impulsada fundamentalmente por China –como el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) inaugurado

en Shanghái en 2014, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura creado en 2015 y el acuerdo de reserva de emergencia (CRA) (Frenkel y Azzi, 2018)–.

En las iniciativas anteriores China fue el gran propulsor, pero Brasil siempre jugó un papel importante. Basta recordar que en la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Brasilia logró acercar a Pekín a su postura en contra de las subvenciones agrícolas por parte de la Unión Europea y Estados Unidos. Además, esta situación permitió que Brasil también hiciera parte del G-20 (Grabendorff, 2010).

En el escenario internacional, y a través de mecanismos multilaterales, Brasil desplegó acciones políticas importantes para sus intereses. Entre ellas se destaca la creación del Grupo de los Cuatro (G-4), compuesto por Alemania, Japón, India y Brasil, cuyo propósito principal era obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Igualmente, ha aumentado su participación y esfuerzo en las Conferencias de las Partes (COP), introduciéndose en los debates sobre cambio climático y protección ambiental, permitiéndole ser el anfitrión de la Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas en Río de Janeiro, Conferencia conocida como Río+20.

La proyección de Brasil como actor global, asimismo, lo llevó a involucrarse en varios escenarios de la política de seguridad internacional. En primer lugar, participó en la Conferencia de Annapolis en pro de la paz palestino-israelí junto con los principales poderes del sistema internacional; en segundo término, Brasil, junto con Turquía, se convir-

tió en mediador del acuerdo nuclear con Irán defendiendo el desarrollo pacífico de la energía nuclear (Romero, Peña y González, 2012). Paralelamente Brasil intervino, a su manera, en el conflicto sirio, convirtiéndose en el principal receptor de refugiados de ese país en América Latina. Según Acnur en Brasil existen cerca de 10.200 refugiados, de los cuales el 35% son de origen sirio, es decir unas 3.500 personas (Acnur, 11/04/2018). La inserción de Brasil en temas de seguridad internacional también se evidencia con las operaciones de mantenimiento de paz en Haití, desplegando 1.217 personas, y su participación en Timor oriental, Liberia, Costa de Marfil, Sudan y Nepal, todas ellas desde el 2002 (Russell y Tokatlian, 2009).

Brasil también ha expandido sus relaciones políticas con diversas regiones como Medio Oriente y África. Frente al primero, Lula desarrolló la iniciativa América del Sur-Países Árabes (Aspa) cuya cumbre fundadora se realizó en Brasilia en mayo de 2005, además viajó a la región en once ocasiones a países como Arabia Saudí, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Israel, Irán, Jordania, El Líbano, Qatar, Palestina y Siria (Brun, 2012). Con respecto al segundo, Brasil amplificó la estrategia de Cooperación Sur-Sur, siendo África una de las regiones con mayor activismo ya que Lula creía en la existencia de una deuda histórica con África, pues gracias a los aportes de los esclavos, que llegaron a Brasil durante la colonización, Brasil goza de esa riqueza cultural, en ese sentido el despliegue de la cooperación se da a través de acuerdos que incluyen

agricultura, medicina tropical, capacitación técnica, energía y protección social. Al mismo tiempo,

las multinacionales y organismos no gubernamentales brasileños han llegado a incluir África en sus planes, haciendo que el surgimiento de Brasil coincida con una nueva África (Global Voices, 2012).

A través de la Agencia Brasileira de Cooperación, Brasil ha establecido relaciones con las excolonias portuguesas como Angola, Mozambique y Guinea Bissau, además con Tanzania, Mauritania, Congo, Cabo Verde, Benín, Burkina Faso, Chad y Malí (Ayllón, 2010).

En definitiva, Brasil desplegó durante el período poshegemónico una serie de acciones en el escenario internacional que lo definió como una potencia regional. Si se relacionan las pretensiones y acciones del país con las teorías explicadas al inicio del texto, se podría determinar que Brasil es una potencia regional para los elementos esbozados por Rocha y Morales; a la vez que para la pirámide de Organsky Brasil es una potencia media o emergente y, finalmente, según Wallerstein un Estado semiperiférico.

Es importante recordar que esta clasificación que se da de Brasil corresponde al análisis de las teorías explicadas, entendido como uno de los países de centro de Wallerstein, para Rocha y Morales está incluida la definición de potencia mundial y potencia media coadyuvadora, mientras para Organsky el centro corresponde a la superpotencia y las grandes potencias. Con base en lo anterior, Brasil como potencia regional busca contrabalancear al hegemón en su zona de influencia, por tal razón es importante relacionar las acciones de Brasil con los postulados de la *Rand Corporation* sobre el accionar de las potencias regionales.

A nivel de reforma, Brasil logró mejorar sus capacidades materiales, incrementando su

economía y ubicándola entre las diez economías del planeta. Asimismo, diversificó sus mercados, se convirtió en un gran receptor de Inversión Extranjera Directa (IED) y destinó grandes recursos en inversión y cooperación. Mejoró, la ya de por sí excelente capacidad diplomática al llegar a regiones como Medio Oriente, África y Asia, así como intervino en múltiples escenarios multilaterales y de política internacional junto con las potencias mundiales.

En cuanto a la estrategia de alianzas, Brasil logró mejorar sus capacidades e influencia gracias a sus relaciones con China y los emergentes, asimismo su regionalismo le permitió acceder a la región y convertirse en su líder. No obstante, Brasil no desarrolló la estrategia de conquista. Finalmente, los logros obtenidos durante el período de los gobiernos posliberales parecen difuminarse lentamente; la crisis política y económica que vive Brasil con el *impeachment* de Rousseff, la presidencia de Michael Temer y la reciente elección de Jair Bolsonaro, generan cuestionamientos si Brasil aún sigue siendo una potencia regional, elementos que analizaremos en el siguiente apartado.

CAMBIO DE GOBIERNO Y FIN DEL CICLO

El 2016 marcó el inicio de una serie de cambios en los gobiernos de América Latina que han sido interpretados como el fin del ciclo posliberal, dados los reveses electorales que las fuerzas gobernantes sufrieron. El primero de ellos fue la victoria de Macri en Argentina, seguido por el *impeachment* de Dilma Rousseff en Brasil, la victoria de la oposición en las elecciones legislativas venezolanas, la derrota de Evo Morales en el referéndum para su tercer período, el cambio

de enfoque del gobierno ecuatoriano de Lenin Moreno, y la elección de Jair Bolsonaro en Brasil. Igualmente, se consolidaron las fuerzas conservadoras en países como Perú con Pedro Pablo Kuczynski, Chile con Sebastián Piñera y Colombia con Iván Duque.

Los nuevos gobiernos, en especial en Brasil y Argentina, modificaron de forma importante los elementos de la política exterior contruidos durante la década anterior. Brasil con Temer y ahora con Bolsonaro han abandonado varios de los criterios de la política exterior del período posliberal. Para Frenkel y Azzi (2018) se abandonó el concepto de autonomía como parámetro de la política exterior, se concibió un escenario internacional como un ámbito de oportunidades, más que de asimetrías, y se privilegiaron las relaciones Norte-Sur (sobre todo, con Estados Unidos). En este sentido, Brasil se alejó de la estrategia de oposición limitada para optar por una estrategia de acomodamiento en el gobierno Temer, y al parecer una de acoplamiento con Bolsonaro.

De las grandes estrategias desplegadas, Brasil ha estado desistiendo de ellas puesto que, y en principio, el regionalismo fomentado a través de Unasur y Celac parecen haber perdido importancia. Unasur luego de la crisis de Venezuela y de la ineficacia por elegir a un nuevo Secretario General parece estar sepultada, dado que la mayoría de los miembros han suspendido su membresía, incluyendo a Brasil, demostrando así su desinterés en el proceso, y manifestando que en esta ocasión no estaría dispuesto a asumir los costos de integración, caso parecido ha sucedido con Celac que si bien antes no resonaba en la región, en la actualidad mucho menos. Mercosur más que significar una organización de integración,

basado en elementos diversos, ahora aparece como el instrumento para integrar a la América Latina neoliberal, al juntar a esta organización con la Alianza del Pacífico, retornando al criterio exclusivamente comercial.

En el escenario internacional, Brasil parece distanciarse cada vez de los medios logrados durante el período anterior, a la vez que ha transformado su discurso para sintonizarse con las instituciones tradicionales de la arquitectura financiera. Abandonó los intentos de conformar bloques contrahegemónicos con otros países emergentes y se plegó a los intereses de las empresas transnacionales en los foros multilaterales. El canciller Serra en 2016 planteó nuevos caminos en los que se consideraba sumarse al TPP y al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (Frenkel y Azzi, 2018). En el ámbito multilateral también ha perdido peso y fuerza, retirándose paulatinamente de los foros mundiales que debaten temas importantes, al punto que Bolsonaro ha planteado incluso de retirarse del Acuerdo de París (*La Nación*, 30 de noviembre de 2018), al estilo de Donald Trump.

Parte de la apuesta es volver al americanismo, a la alianza fuerte con Estados Unidos, lo cual se materializó con la reapertura de la discusión sobre la posibilidad de que Estados Unidos utilice la base militar Alcántara ubicada en la amazonia brasilera, al igual que invitó al ejército estadounidense, junto con Perú y Colombia, a realizar un ejercicio militar denominado *Operação América Unida* en la amazonia (Frenkel y Azzi, 2018).

Entonces, es claro que Brasil ha cambiado su política exterior después de la salida de Rousseff de la presidencia, desarrollando una

política de recogimiento de las actuaciones desplegadas previamente, y abandonando tácitamente su lugar como potencia regional, materializándose con la renuncia a seguir influyendo en Suramérica, ha bajado la intensidad del activismo internacional y ha dejado de desplegar una estrategia de contrabalanceo contra el hegemon para plegarse a él, tal vez aspirando a convertirse en una potencia coadyuvadora.

A pesar de lo anterior, algunos autores sostienen que el ciclo posneoliberal, incluido Brasil, no se ha cerrado, planteando que aún es muy pronto para saber qué rumbo tomará la región. Modenesi (2015) sostiene la idea de que, “en sentido estricto, el ciclo no terminó ni está a punto de terminar en el corto plazo, entendiendo por ciclo el período de ejercicio de gobierno de las fuerzas progresistas, pero que, al mismo tiempo, podemos y tenemos que identificar y analizar el cierre de la etapa hegemónica de este ciclo, con las consecuencias que esto implica a mediano plazo” (p. 23). Del mismo modo, se plantea que la región, incluida Brasil, se encuentra en disputa por diversas fuerzas políticas, donde es difícil establecer el camino que la región tomará (Montero y Collizzolli, 2016).

Si se tienen en cuenta los postulados anteriores, es posible establecer que el camino que tomará Brasil aún es incierto, abriendo la posibilidad de que el panorama vuelva a cambiar en el mediano plazo. Sin embargo, se abre también la posibilidad que nuevos Estados busquen llenar el vacío dejado por Brasil en la región, en este aspecto es importante destacar la victoria de Andrés Manuel López Obrador en México.

CONSIDERACIONES FINALES

Durante los últimos veintiocho años, la estructura del orden mundial ha sufrido una reconfiguración sustancial pasando de un sistema unipolar liderado por Estados Unidos después de la guerra fría, a uno multipolar durante los primeros años del siglo XXI. Esta nueva arquitectura internacional se ha caracterizado por el ascenso de las llamadas potencias emergentes, las cuales, algunas de ellas, han logrado catalogarse como países de centro, como en el caso de China, o como potencias medias, situación de Rusia e India.

En América Latina, este período coincidió con la llegada al poder de gobiernos de corte posliberal que, aprovechando la recomposición del sistema, buscaron nuevas formas de inserción internacional modificando su relación con el hegemon regional, Estados Unidos. Estos gobiernos latinoamericanos, que aplicaban estrategias de acoplamiento y acomodamiento, pasaron a relacionarse con Washington a través de una oposición limitada y de desafío. En este contexto, Brasil, gracias a su estrategia de política exterior materializadas con la reforma, la revolución y las alianzas, logró contrabalancear a Estados Unidos en Suramérica, alzarse como una fuerza política importante, convertirse en la potencia regional del nuevo ciclo y ubicarse temporalmente como una potencia emergente a nivel global.

Durante los años del gobierno de Lula Da Silva y Dilma Rousseff, Brasil desarrolló una serie de acciones en América Latina para concretar un regionalismo autónomo frente a Estados Unidos, caracterizado por la creación de procesos regionales como la Unasur y la

Celac, así como el desarrollo institucional del Mercosur. Del mismo modo, este país logró diversificar sus relaciones gracias a la cooperación Sur-Sur con regiones no tradicionales como Medio Oriente, África y Asia, permitiéndole consolidarse como un actor global y aumentar sus capacidades económicas y diplomáticas.

Asimismo, Brasil aprovechó los escenarios multilaterales de la gobernanza global para aumentar su peso como actor político, intentando lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como convertirse en miembro del G-20 y ser una figura clave en las negociaciones de las rondas de la OMC. Su alianza con los países emergentes, en especial con China, fueron beneficiosas para ambas naciones, ya que mientras Brasil canalizó gran cantidad de las inversiones chinas y aumentó sus exportaciones a ese país; Pekín penetró fuertemente a América Latina, presencia que la convierte en el segundo socio comercial de la región. Finalmente, Brasil, como miembro de los Brics, jugó un papel importante en la arquitectura alternativa financiera promovida por China, haciendo parte del Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

A pesar de los avances antes descritos, Brasil no logró consolidar su fuerza debido a los efectos causados por la crisis económica producto de la caída de los precios de los *commodities*, a la reducción de inversiones chinas y la crisis política causada por los escándalos de corrupción. Todo ello les obligó a abandonar las estrategias que guiaron la política exterior en su período de potencia regional y creando, por ahora, un vacío de liderazgo en América Latina.

El cambio de gobierno en Brasil se suma a las transformaciones que ha vivido la región suponiendo el fin del ciclo de gobiernos posliberales, e iniciando un nuevo período caracterizado por gobiernos neoliberales y conservadores. Sin embargo, es precipitado manifestar que el cambio ya se ha consolidado, pues aún las fuerzas políticas que antes gobernaron luchan por retomar el poder en varios países, y siguen siendo importantes en el mediano plazo, hecho que pudiera suponer que Brasil busque convertirse de nuevo como la potencia regional, o que ese papel se traslade a otro país latinoamericano.

REFERENCIAS

- ACNUR (11/04/2018). De 10.100 refugiados, solo 5.100 continúan con registro activo en Brasil. Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/4/5b0be84012/de-10100-refugiados-solo-5100-continuan-con-registro-activo-en-brasil.html>
- Adins-Vanbiervliet, S. (2014). El liderazgo brasileño en Sudamérica: una aspiración de corta duración. <http://repositorio.usil.edu.pe/handle/123456789/1457>
- Ahumada, C. (1996). *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, 1ª. ed., Bogotá: El Áncora Editores.
- Ayllón, B. (2010). La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente. *Boletín Elcano*, (129).
- Brun, É. (2012). La diplomacia brasileña hacia el Medio Oriente: una estrategia oscilante. *Araucaria: Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, (28), 73-90.
- Burges, S. (2008). Consensual Hegemony: Theorizing the Practice of Brazilian Foreign Policy. *International Relations* (22), 65-84.
- Freitas Couto, L. (2007). O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (50), 159-176
- Frenkel, A. & Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). *Colombia Internacional*, (96), 177-207. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>
- Gallardo, R.; Vyoleta, M.; Peña, R. & González, P. (2012). Brasil: raíces geopolíticas y actual influencia en expansión. *Política y cultura*, (37), 233-253.
- Global Voices. (27/06/2012). Brasil: ¿Existe una clara política exterior para el Medio Oriente y África? Recuperado de: <https://es.globalvoices.org/2012/06/27/brasil-existe-una-clara-politica-exterior-para-el-medio-oriente-y-africa/>
- Gilpin, R. (1983). *War and Change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grabendorff, W. (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global. *Nueva Sociedad*, (226), 158-171.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo* (No. 49). Madrid: Ediciones Akal.
- La Nación. (30/11/2018). Bolsonaro insiste en abandonar el Acuerdo de París. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/bolsonaro-insiste-en-abandonar-el-acuerdo-de-paris-nid2197794>
- Legler, T.; Turzi, M. & Tzili-Apango, E. (2018). China y la búsqueda de la gobernanza regional autónoma en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (119), 245-264.
- Maiores, L. (2007). Quem quer a América do Sul que queremos? *Carta Internacional*, (2), 12-18.
- Modonesi, M. (2015). Fin de la hegemonía progresista y giro regresivo en América Latina. Una contribución

- gramsciana al debate sobre el fin de ciclo. *Viento Sur*, (142), 23-30.
- Montero, F. & Collizzolli, F. (2016). Las nuevas condiciones políticas en América Latina: los procesos de cambio ante un punto de inflexión. *Revista Política Latinoamericana* (2), Buenos Aires.
- National Bureau of Statistics of China. (2016). *China Statistical Yearbook 2016*. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>
- Organsky, A. F. K. (1968). *World Politics*. Nueva York: The University of Michigan.
- O'Toole, G. (2007). *Politics: Latin America*, Harlow: Pearson Longman.
- Puig, J. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Quito: Instituto de Altos Estudios de América Latina y Universidad Simón Bolívar.
- Rocha, A. & Morales, D. (2010). Potencias medias y potencias regionales en el Sistema Político Internacional: dos modelos teóricos. *Geopolítica*, 1(2), 251-279.
- Russell, R. & Tokatlian, J. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, (85/86), 211-249. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/40586393>
- Struye de Swielande, T. (2010). *Les Etas-Unis face aux puissances émergentes: quelles stratégies à disposition des protagonistes?* (Nº 6), Université Catholique de Louvain.
- Szayna, T. S.; Bankes, S. C. & Mullins, R. E. (2001). *The Emergence of Peer Competitors. A Framework for Analysis*. Rand Corporation Santa Monica.
- Taylor, P. & Flint, C. (2002). *Geografía política: Economía-mundo, Estado-nación y localidad*. Madrid: Trama Editorial.
- Tokatlian, J. G. (1999). La guerra en Yugoslavia y América Latina. *Nueva Sociedad*, 162, 54-59.
- Wallerstein, I. (2015). *¿Tiene futuro el capitalismo?* México: Siglo Veintiuno Editores.

Consistencia, pragmatismo y resiliencia de la política exterior peruana en una crisis política estructural

Angélica Guerra-Barón*

RESUMEN

Este artículo argumenta que Perú ofrece una riqueza empírica valiosa para comprender el pragmatismo de la política exterior y la forma como los discursos de la élite se estructuran y redibujan, intentando privilegiar las acciones y los resultados consistentemente, sobre las posturas ideológicas. A pesar de la inestabilidad política de los ochentas y noventas y de los escándalos de corrupción de este siglo por parte de los más altos tomadores de decisión peruanos, Torre Tagle intenta actuar consistentemente de conformidad con los lineamientos de la política exterior, acogiendo un

enfoque que privilegia los resultados. Para el análisis, recorro a cinco variables analíticas: el discurso presidencial, el perfil de la élite de la política exterior, la corrupción presidencial, los mecanismos de inserción internacional, el crecimiento económico y el desempeño internacional. El período de tiempo analizado comprende los años 1990-2015, con algunas referencias a sucesos ocurridos entre los años 1985-1990 y 2015-2019.

Palabras clave: política exterior peruana, pragmatismo, discurso, inserción internacional, resiliencia.

* PhD (c) Ciencia política y gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster derecho internacional y economía, Pontificia Universidad Católica del Perú. Coinvestigadora del Grupo de Investigación del Orden Internacional y Órdenes Regionales (GIOR-PUCP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, (Perú). [aguerrab@pucp.pe]; [<https://orcid.org/0000-0003-3595-507X>]

Recibido: 1 de abril de 2019 / Modificado: 13 de mayo de 2019 / Aceptado: 14 de mayo de 2019

Para citar este artículo:

Guerra-Barón, A. (2019). Consistencia, pragmatismo y resiliencia de la política exterior peruana en una crisis política estructural. *OASIS*, 30, pp. 27-54.

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.03>

Consistency, pragmatism, and resilience of peruvian foreign policy in a structural political crisis

ABSTRACT

This paper argues that Peru offers an empirical richness with which to understand its foreign policy pragmatism and the way the discourses by foreign policy elites are structured and reshaped, trying to prioritize actions and practical results consistently, rather than ideological postures. Despite the political instability of the eighties and nineties, and corruption scandals during the 21st century in which the highest decision makers have been involved, Torre Tagle has attempted to act consistently in accordance with its foreign policy precepts, enhancing a result-oriented approach. This paper uses six analytic variables: presidential discourses, the profile of foreign policy elites, presidential corruption, international insertion mechanisms, economic growth and international performance. The time period analyzed covers the years 1990-2015, with some references regarding events between 1985-1990 and 2015-2019.

Key words: Peruvian foreign policy, pragmatism, discourse, international insertion, resilience.

INTRODUCCIÓN

El contexto político peruano, las razones y el manejo de la crisis económica, la legitimidad de las instituciones del régimen político, deu-

da externa, gobernabilidad, partidos políticos, representatividad han sido ampliamente estudiadas desde distintas orillas del conocimiento (Crabtree, 1992, 2005; Crabtree & Crabtree-Condor, 2012; Crabtree & Durand, 2017a, 2017b; Durand, 2017; Tanaka, 1988, 2004).

Para algunos autores, Perú ejemplifica un caso de “fragilidad de las instituciones políticas” (Shifter, 2004, p. 138) que entra en una crisis de representación desde finales de la década de los ochentas (Tanaka, 1988) y se profundiza con la crisis económica, política y el aislamiento internacional derivados de la primera administración de Alan García (1985-1990). En contraste, el país se reinserta internacionalmente desde la década de los noventas presentando un crecimiento económico continuo que llama la atención de los analistas económicos. Sin embargo, el contexto político da cuenta de “una democracia sin partidos [políticos]” (Tanaka, 2004), altamente permeada por escándalos de corrupción que se focalizan, en principio, en los presidentes.

Por otro lado, el direccionamiento de la política exterior en asuntos económicos desde finales de la crisis de los ochenta procura posicionar a Perú como un país puente entre el Pacífico y Suramérica mediante agresivas estrategias de inserción en el sistema económico global (Guerra-Barón, 2014b). Esto ha sido un factor determinante para el notorio crecimiento económico soportado en la intensificación del proceso de apertura de mercados, aumento de los flujos de entrada de inversión extranjera, la liberalización comercial, el desarrollo del comercio internacional y, por consiguiente, el aumento de la posibilidad de acceder a créditos de la banca multilateral para inversión social y desarrollo económico.

La literatura que examina el notorio desempeño de la economía peruana se concentra en analizar asuntos técnicos de naturaleza comercial y financiera, privilegiando el estudio de factores materiales que indagan por el peso de elementos domésticos o internacionales, dejando de lado factores ideacionales¹. Temas como la incidencia de los discursos de los tomadores de decisión en materia de política exterior y su cercanía o alejamiento a ciertas ideologías continúan inexplorados.

Este artículo parte de varios interrogantes. ¿La forma como los tomadores de decisión plantean las estrategias de inserción internacional del país está determinada por un contexto de crisis (coyuntural o estructural) privilegiando una aproximación ideológica o pragmática y, por lo tanto, afectando las construcciones discursivas de la élite de la política exterior? ¿Es posible relacionar dinámicamente asuntos domésticos e internacionales en torno a aspectos no materiales para explicar las razones por las cuales los principales tomadores de decisión moldean sus discursos para proyectar una clara postura ideológica o una aproximación pragmática a los fenómenos?

Con el fin de abordar estas inquietudes investigativas, vale la pena analizar el caso peruano relacionando las dinámicas domésticas y su proyección internacional a partir de variables como las ideas y la construcción de los discursos.

Este artículo se acerca empíricamente a los discursos estructurados por la élite de la

política exterior peruana, sus ideas y posturas sobre la mejor forma de insertar al país en el sistema internacional –en particular, a nivel subregional–. Sin embargo, la lectura de las propuestas de inserción planteadas por esa élite debe entenderse en el contexto político del momento, así como su implementación. Por lo anterior, el abordaje al tema propuesto es empírico más que teórico.

En ese sentido, el objetivo de este artículo consiste en describir las acciones diseñadas por la élite de la política exterior del Perú y analizar el efecto de sus discursos. Metodológicamente, este trabajo se vale de un marco de referencia histórico para evidenciar y comprender los cambios y las continuidades de los discursos de los nuevos gobernantes, así como las estrategias en materia de política exterior. Para ello se recurre a cinco variables analíticas; el discurso presidencial, el perfil de la élite de la política exterior, la corrupción presidencial, los mecanismos de inserción internacional, el crecimiento económico y el desempeño exterior. El período de tiempo analizado comprende principalmente los años 1990-2015, aunque examina algunos sucesos significativos entre los años 2015-2019.

Conceptualmente, se recurre a la distinción que plantean algunos estudiosos sobre el acento de la política exterior en la ideología *vis a vis* del pragmatismo. Una *política exterior ideológica* enfatiza los principios y la doctrina sobre la adaptabilidad y las consecuencias prácticas; mientras que una *política exterior*

¹ Como sugieren algunos autores, vale la pena indagar por el peso de las ideas en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior (Goldstein, 1988; Ikenberry, 1988; Katzenstein, 1976; Ravenhill, 2010; Rohrlach, 1987).

pragmática se basa en la utilidad y la practicidad de las ideas, políticas y propuestas (Gardini & Lambert, 2011). Mientras que aquella procura alcanzar la compatibilidad entre los principios establecidos y está asociada con la visión personalizada de un líder sobre las relaciones internacionales; el pragmatismo en la política exterior se fija en la evaluación de sus planteamientos y acciones de conformidad con sus consecuencias prácticas (*Ibid.*).

La primera sección examina los discursos y el presidencialismo en la política exterior. La segunda sección se ocupa de la corrupción como una variable constante. En la tercera sección se abordan las estrategias de política exterior; identificando los discursos y acciones de cada gobierno. Luego, la cuarta sección se refiere al pragmatismo de la política exterior peruana y los resultados en términos de crecimiento económico y desempeño internacional. En quinto lugar, se aborda la resiliencia, consistencia y pragmatismo de esa política. Finalmente, las conclusiones y recomendaciones.

1. DISCURSOS Y PRESIDENCIALISMO EN LA POLÍTICA EXTERIOR

La Constitución peruana, como muchas otras en Suramérica, delega en el presidente la dirección de la política exterior y de las relaciones internacionales (artículo 118). El presidente

fija los lineamientos generales en materia internacional y, en conjunto con el ministro a cargo de la cartera de relaciones exteriores (RR.EE.) establece las acciones a seguir. Sin embargo, la construcción de los lineamientos de la política exterior² y la práctica doméstica muestran que el proceso de toma de decisiones en materia de asuntos internacionales se concentra excesivamente en el presidente mismo. Esto constata, como algunos autores señalan, que el presidente puede actuar como la última unidad en el proceso de toma de decisiones, administrando personalmente las relaciones internacionales y, en consecuencia, asignando a otras entidades gubernamentales otros roles marginales (Tickner, Pardo & Beltrán, 2006).

El presidencialismo en el Perú explica en buena medida el desempeño de la Cancillería, sus logros y desaciertos. A pesar de los escándalos originados por las presidencias y la crisis multidimensional en ese país, Torre Tagle (sede principal del Ministerio de Relaciones Exteriores) ha sabido lidiar con esos elementos desestabilizadores, siguiendo los lineamientos de política exterior.

1.1. El discurso reformista de Fujimori y el discurso prodemocrático de Toledo

Tras doce años de regímenes militares (general Velasco, 1968-1975; general Morales, 1975-

² Promoción de un clima de paz mundial, hemisférico, regional y subregional; promoción del respeto a los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y la lucha constante (corrupción, narcotráfico, terrorismo); participación en procesos de integración (económica, política, social); impulso del desarrollo sostenible en zonas fronterizas; fortalecimiento de la diplomacia en defensa de los intereses nacionales e instrumento para alcanzar el desarrollo, “expansión comercial, captación de inversiones y de recursos de cooperación internacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019).

1980), el Perú regresó a la “normalidad” democrática con el segundo mandato de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), quien se concentra en recobrar los mecanismos de participación democrática; con los cuales el Estado es actor central del devenir económico y promotor del proteccionismo de la industria peruana. La expectativa del electorado por el futuro político y económico de aquel entonces explica la llegada de Alan García con su partido Alianza Popular Revolucionaria de América (Apra) por primera vez al Palacio de Gobierno en Lima (1985-1990), con un discurso en el cual reclama autonomía con respecto al futuro financiero de un Estado soberano. Como candidato presidencial, García construye una narrativa anti-FMI bien recibida por el pueblo. Sin embargo, las erráticas decisiones del presidente ocasionan el colapso en la producción manufacturera, un desastroso desempeño económico (hiperinflación, déficit fiscal, reservas internacionales negativas), caos social (caída de los sueldos, disminución del gasto social, aumento de la pobreza) y, en una dimensión internacional, el aislamiento de Perú de la comunidad financiera internacional debido a la declaratoria de una moratoria unilateral en el pago de la deuda externa (Guerra-Barón, 2014a).

Ese es un momento bisagra que explica el discurso del entrante presidente al Palacio de Gobierno. Alberto Fujimori (1990-2002) es un *outsider*³ político que construye su

discurso y sus acciones sobre la urgencia de lidiar con el “desastre” heredado de su antecesor (Fujimori, 1990), el cual se basa en la identificación de tres necesidades: dotar de moral a la cuestión pública, traer a la empresa para reactivar la economía y conectar al Perú con los entes comerciales y financieros internacionales (*Ibid.*).

El antidemocrático manejo político de Fujimori en la presidencia (“auto golpe de Estado” en abril de 1992, cierre del Congreso, el poder judicial y el Tribunal de Garantías Constitucionales) contradice su campaña de “moralización” del país. Sin embargo, Fujimori es consistente en el manejo de las acciones para incorporar al empresariado, y así reactivar la economía (leyes antimonopolio, no expropiación de la banca, formalización empresarial), y en el desarrollo de estrategias de reinserción del país a la comunidad internacional tras el autoaislamiento de García —no solo en asuntos económicos y financieros—⁴. Por eso, no es sorpresa que en la era Fujimori el Perú ingrese como una economía más al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Apec, por sus siglas en inglés) en 1998; toda vez que este tipo de escenarios cooperativos multilaterales promueven el diálogo público-privado en asuntos estratégicos.

Una vez inicia la era fujimorista, se activa, según la propia narrativa de Alan García, una “satanización” personal y una persecu-

³ Los *insiders* son “dirigentes, consultores u operadores políticos que por sus contactos y vínculos de confianza con las élites permanecen siempre cerca de los círculos de poder”; mientras que los *outsiders* carecen de esos contactos y están lejos de estos círculos (Panfichi, 2006).

⁴ Para mayor información al respecto, ver (Guerra-Barón, 2014b).

ción político-judicial en su contra liderada por Fujimori (Cidob, 2011, p. 13), razón por la cual solicita (junio, 1992) y obtiene asilo político en Colombia.

Tras liderar un fenómeno sin precedentes de concentración absoluta de la toma de decisiones en la presidencia, y luego de que sale a la luz de la opinión pública la prueba reina de las prácticas corruptas lideradas por Fujimori junto a su jefe de inteligencia (Vladimiro Montesinos) (septiembre, 2000), aquel abandona el país para luego renunciar a su cargo.

La participación de Fujimori en el último día de discusiones de la Cumbre de Líderes de Apec en Brunei Darussalam (Apec, 2000), le permite llegar al Asia para luego refugiarse en Japón (17, noviembre) y anunciar desde Tokio su renuncia formal a la presidencia (noviembre, 2000). Aunque el Congreso peruano rechaza la renuncia y lo declara incapacitado moralmente de manera permanente (Congreso Perú, 2000).

El caos económico y la crisis política provocada por García en su primer mandato (García I) y las prácticas antidemocráticas y corruptas de Fujimori los llevan a ser mal calificados por la población, por haber marcado un hito en la memoria colectiva peruana; aunque García I recibe una valoración promedio más negativa (Rottenbacher & Espinosa, 2010). Así mismo, los eventos ligados a sus presidencias son recordados negativamente (*Ibid.*).

Alan García regresa al Perú cuando los delitos en su contra prescriben, con lo cual se habilita para participar en la campaña presidencial (2001-2006). Alejandro Toledo (Perú Posible) supera a Alan García (53.1% frente a 46.9%) en las elecciones presidenciales (segunda vuelta) y llega al Palacio de Gobierno (2001-2006) con un discurso fuerte de oposición a las prácticas presidenciales corruptas de sus antecesores y cercano a la realidad de la población marginada del país.

Toledo direcciona la política exterior en su dimensión económica, consistente con la formación (economista y doctor en Estados Unidos de América, EUA) y el fuerte convencimiento en el neoliberalismo como modelo económico a implementar (Guerra-Barón, 2014a). En ese sentido, Perú apoya la iniciativa del presidente George W. Bush de suscribir acuerdos comerciales, como la frustrada Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) e inicia la negociación de tratados de libre comercio (TLC), principalmente con socios clave (Chile, China, EUA). Estas acciones son lideradas por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) creado en el 2002. La intención de Toledo es lograr que el país asuma un rol activo en el sistema económico internacional y pase de ser un mero receptor de cooperación internacional y un país beneficiario de preferencias arancelarias (SGP, SGP plus, Atpa y luego Atpdea) (*Ibid.*) a uno que negocia y concreta acuerdos con potencias globales.

Si bien Toledo dota al Perú de una arquitectura institucional técnica⁵ que le sirve de vehículo para alcanzar las metas fijadas por su

⁵ Mayores detalles sobre la tecnocracia en el Estado peruano, ver Dargent (2015).

opositor (Fujimori) para reinsertar al país en la región y el mundo; en el plano doméstico son varios los problemas. La reunión de Toledo con el juez conocedor de un proceso de filiación extramatrimonial (magistrado-Gotelli, magistrada-Ramírez & magistrado-Álvarez, 2008) sugiere explorar la posibilidad de declararlo incapacitado moralmente. En un campo más público, el “frente político antidictatorial” (Tanaka, 2004, p. 134) y el discurso que articuló Toledo chocaron con escándalos por la supuesta comisión de delitos e irregularidades cometidos durante los años 2005-2008, que originan la conformación de varias comisiones investigadoras en el Congreso de la República (colusión, irregularidades en el Proyecto de Conexión Vial Interoceánico Perú-Brasil, uso indebido de fondos públicos, gastos excesivos en el Palacio de Gobierno) (Comisión Investigadora, 2008). Las investigaciones por los delitos de colusión y peculado supuestamente cometidos durante los años 2001-2006 por Toledo, caducaron en el Congreso de la República, mientras que las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación fueron archivadas (MinJusticia & DD.HH., 2012).

1.2. El discurso reformado de García vis a vis el nacionalismo de Humala

Tras la derrota de García frente a Toledo, la estrategia de aquel consiste en acomodar el

discurso aprista al nuevo contexto y a la nueva audiencia. El fin es marcar una diferencia con el contendor nacionalista, no solo ideológica (pues sería demasiado pedir), sino por lo menos contrastante sobre la cosmovisión de cada uno de los candidatos, más que de sus partidos⁶.

Mientras que el discurso de los ochentas de García consistía en luchar contra el imperialismo del Norte instrumentalizado en los organismos internacionales y en los prestamistas privados, el nuevo García envía un mensaje que lo desvincule del caos generado en su primer mandato. Por lo tanto, se refiere a la consolidación de la democracia para evitar el autoritarismo.

Como es de esperarse, García envía un mensaje de tranquilidad a la comunidad de negocios peruana. Esto significa que los nuevos receptores del mensaje no solo son las élites tradicionales limeñas, sino que la comunidad de negocios peruana es más extensa; pues incluye a los principales grupos económicos de Lima (*Doce Apóstoles*)⁷ y a las élites emergentes provenientes de “grupos mayoritarios tradicionalmente discriminados” (Durand, 2017b) y geográficamente ubicados en ciudades distintas de la capital (Arequipa, Trujillo).

El discurso de García como candidato presidencial incluye referencias claras sobre la adopción de la fórmula neoliberal como modelo económico y de las estrategias de inserción

⁶ Si bien el Apra se construye como un partido de corte social, la candidatura de García para esas elecciones desdibuja sus bases ideológicas. Mientras que Humala, creador del Partido Nacionalista Peruano (PNP) llega al debate presidencial como invitado de una alianza entre su partido y la Unión por el Perú (PPP) por no haber reunido los requisitos suficientes que exige el organismo electoral peruano.

⁷ Se trata de un acño periodístico hecho por *The Peru Report* en 1987 para referirse a “los principales grupos empresariales privados” (Crabtree, 2005, p. 189) con quienes García se reúne (1986) privadamente para discutir el futuro económico del país (Durand, 2017b) y para asegurar la inversión privada (Crabtree & Durand, 2017b).

en asuntos políticos (con un énfasis regional) y económicos (negociación de acuerdos) como un mecanismo para alcanzar el equilibrio social y el desarrollo. La intención de García de proyectarse como un candidato de centro, le permite ser identificado por el electorado como una opción diametralmente distinta de su contrincante Ollanta Humala, fundador y líder del Partido Nacionalista Peruano (PNP). De manera que el nuevo discurso, ajustado a las expectativas de una nueva audiencia (empresarial), lleva a García a triunfar en junio de 2006 (52,6 por ciento sobre 47,3 por ciento) (Onpe, 2006).

Por otro lado, Humala personifica una postura contra el establecimiento por varias razones. Primero, su cercanía familiar al movimiento etnocacerista creado por su padre y que se erige sobre un reclamo contra las élites blancas de Perú (Cidob, 2011). Segundo, el papel de los hermanos Humala en el levantamiento militar contra Fujimori (octubre, 2000). En tercer lugar, la hostilidad de Humala con respecto a Chile (Humala, 2011) y la cercanía y simpatía por las ideas del presidente Hugo Chávez. Estos aspectos son motivos suficientes para que el establecimiento proyectara el triunfo de Humala como un acercamiento al discurso y a las prácticas antidemocráticas y antiliberales que gestaba el gobernante venezolano. Por lo tanto, una razón de peso para no poner en riesgo el creciente dinamismo económico de Perú.

1.2.1. Relacionamiento internacional en diálogo con el empresariado

A partir de Fujimori y hasta García II hay un acercamiento progresivo entre el ejecutivo y la

comunidad empresarial. Del trípode sobre el cual se erige el discurso progresista de Fujimori (moralidad, empresario como reactivador y relacionamiento internacional), los últimos dos elementos son cuidadosamente protegidos por cada uno de sus sucesores. Toledo genera demasiadas expectativas con su discurso, sabe cosechar las ideas económicas de su antecesor y ordena institucionalmente el nuevo perfil de Perú como un Estado presto a iniciar negociaciones comerciales, no solo receptor de cooperación internacional (Guerra-Barón, 2014a, 2014b).

García II evita ser asociado como un representante de la derecha o de la izquierda y se autocalifica como un político de centro, cercano a la sociedad, que recurre a la apertura económica para alcanzar el desarrollo. En su discurso, promueve las ventajas de relacionarse comercialmente con los vecinos de la región, alienta principalmente la atracción de la inversión, aprovecha el nuevo estatus del Perú debido al desempeño económico sostenido e invita a los empresarios a aprovechar las ventajas que ofrece la crisis financiera global de 2008 (García, 2006; 2008).

Indudablemente, el discurso de García II trae su experiencia como una nueva herramienta para gobernar mejor y aminorar la inequidad social. Si bien los objetivos específicos dibujados por Haya de la Torre en el Apra (antiamericanismo, nacionalización de las tierras, solidaridad) (Clinton, 1970) han quedado atrás, García II aún mantiene la idea de alcanzar la unificación económica y política de Latinoamérica. Por ello, acomoda este objetivo aprista al contexto actual; lo que se traduce en la promoción de una *integración selectiva* a partir

de la constatación de unos criterios positivos compartidos: principios, forma de gobierno y modelos económicos. Es el caso de los países vecinos amigos, como los llama García en un sentido casi que wendtiano (Wendt, 1999), como Colombia y Chile.

Siendo candidato de la coalición Gana Perú, liderado por el PNP, Humala se convierte en sucesor de García tras derrotar a Keiko Fujimori (la hija de Alberto Fujimori) en las elecciones presidenciales de 2011 (51,44 por ciento frente a 48,55 por ciento) (Onpe). Así, el candidato autoidentificado como anti elitista llega al Palacio de Gobierno (2011-2016) con un programa (*La Gran Transformación*) crítico al “modelo de desarrollo neoliberal”, pero propositivo de la construcción de un “nuevo modelo de desarrollo” basado en una “economía nacional de mercado” y en la “nacionalización de las actividades estratégicas” (Humala, 2010). Al ser crítico de la primarización de la economía como consecuencia de las decisiones de sus antecesores (desde Fujimori hasta García II), Humala propone que la “expansión de los mercados internos” generen una economía nacional abierta al mundo, que añada valor a la materia prima y cuya producción se industrialice; potenciando a las empresas pequeñas, medianas y micro. Igualmente, propone promover la inversión extranjera selectivamente; es decir, permitiendo el ingreso de corporaciones respetuosas de los estándares laborales y ambientales que transfieran tecnología y paguen impuestos (*Ibid.*).

Si bien Humala evita a toda costa referirse a Venezuela como el mejor vecino con el cual podría poner a andar la locomotora de la expansión de los mercados internos y la economía nacional de mercado, lo cierto es que la ejecución del plan trajo otro tipo de resultados. Algo similar puede predicarse de la inclinación del líder por desplazar al Perú de grupos de derecha, con Colombia y Chile, y promover la asociación en esquemas como la Unión Sudamericana de Naciones.

No debe perderse de vista que Humala experimenta presión debido al reconocimiento de los líderes de las economías Apec y de la élite de negocios peruana a la gestión de García con respecto a las estrategias de direccionamiento de la economía y de inserción de Perú en la región y, en particular, en Asia. Por eso, Humala elabora un discurso que arroja un mensaje de certeza y de continuidad en el manejo de las relaciones internacionales de su país, manteniendo una postura neutral y distante del modelo chavista proyectado en su esquema regional: Alianza Bolivariana de las Américas – Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP)⁸.

Mientras García promueve una integración selectiva con los países con costa sobre el océano Pacífico y con los cuales comparte enfoques similares (Colombia, Chile, Panamá, México) (A. P. Alianza del Pacífico, 2011); Humala no tiene otra opción que implementar el consenso alcanzado formalmente para crear la Alianza del Pacífico (A. Alianza del Pacífico, 2012), aunque con cierto desinterés.

⁸ Así lo expresa Humala a un medio de comunicación de alcance global cuando se le pregunta sobre la caída en la Bolsa de Valores de Lima con su elección (Janiot, 2011).

2. CORRUPCIÓN, UNA VARIABLE CONSTANTE

En contraste con las diferencias sobre las fórmulas de inserción subregional y el manejo de la economía, actualmente todos los presidentes posteriores a la década fujimorista están envueltos en escándalos de corrupción, principalmente asociados a dineros recibidos de la empresa constructora de capital brasileño, Odebrecht; aunque el ente corporativo adelanta operaciones en el Perú desde 1990. También está involucrada la candidata presidencial Keiko Fujimori, quien es investigada por la supuesta comisión del delito de lavado de activos para financiar su participación en la campaña presidencial de 2011. Actualmente se encuentra en detención preventiva (octubre, 2018). Con esto, la campaña de moralidad propuesta por Alberto Fujimori para acceder a la presidencia peruana tras la crisis de García I, sigue en ascuas.

Alejandro Toledo es acusado por una supuesta recepción de pagos ilícitos hechos por la empresa brasileña para ser favorecida en las licitaciones de los tramos 2 y 3 del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Perú-Brasil (Comisión Investigadora, 2019). Sin

embargo, el expresidente se niega a retornar al país y se encuentra en EUA.

Alan García y otros colaboradores suyos fueron investigados por distintos delitos contra la administración pública⁹, pero no hubo méritos para formalizar una investigación preparatoria. Por el contrario, se constataron fundamentos para indagar sobre la supuesta influencia de García (y de otros altos funcionarios) para facilitar que un consorcio de empresas ganara algunas licitaciones para la construcción de la línea uno del metro (Ministerio Público, 2017). Más adelante, la embajada uruguaya en Lima rechazó la solicitud de asilo político presentada por el expresidente en la cual argumentaba ser víctima de una persecución política (diciembre, 2018). Recientemente (16 de abril de 2019) se ordenó la detención preliminar de García (máximo diez días) por el supuesto favorecimiento de la adjudicación de obras de infraestructura a favor de grandes empresas a cambio de la recepción de dinero (Corte Suprema de Justicia, 2019) en el marco del caso Lava Jato¹⁰. Como es ampliamente conocido, García se quitó la vida en el momento en el que se iba a llevar a cabo la diligencia de detención preliminar y

⁹ De acuerdo con la Denuncia No. 32-2009, en el marco de la concesión del Terminal Portuario de Paita (Fiscal Provincial Titular, 2019).

¹⁰ La Operación Lava Jato se origina en Brasil para investigar el lavado de dinero domésticamente, pero ha crecido hasta convertirse en una investigación con efectos transnacionales. Actualmente, incluye una red de más de veinte empresas, entre ellas la constructora Odebrecht. Se trata de una de las redes de corrupción más grandes que implica a varios países de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Venezuela) (International Transparency, 2019).

allanamiento (17 de abril de 2019) en su domicilio. En el último mensaje escrito, García señaló que su decisión fue una respuesta a la “estrategia de criminalización de sus adversarios” por más de tres décadas (A. García, 2019).

Por otro lado, la Fiscalía peruana adelanta una investigación en el marco del caso Lava Jato, donde Ollanta Humala, su esposa Nadine Heredia y el destituido presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK) son formalmente involucrados por la Fiscalía. Humala y Heredia están detenidos preventivamente (julio, 2018) tras ser imputados de recibir dineros de la empresa Odebrecht para financiar las campañas de los años 2006 y 2011. Actualmente, el fiscal del Equipo Especial del caso Lava Jato solicitó la privación de la libertad para la pareja presidencial. Por otro lado, PPK es investigado por varios delitos. En uno de ellos se le acusa de haber recibido dinero de algunas empresas, entre ellas Odebrecht, cuando era ministro de economía y finanzas y presidente del Consejo de Ministros durante el gobierno de Toledo y para financiar su participación en algunas campañas presidenciales (Fiscal Castillo, 2019). El Poder Judicial ratificó la

decisión de detener preliminarmente a PPK por el supuesto delito de lavado de activos (TV-PoderJudicial, 2019).

El fenómeno de la corrupción es medible internacionalmente por Transparencia Internacional a través del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que mide la impresión de expertos y de la comunidad de negocios con respecto al fenómeno en distintos países y territorios; donde cero (0) indica una alta percepción de la corrupción y cien (100) significa lo opuesto (International Transparency, 2019). Como se muestra más adelante (ver tabla 1), según el IPC, el fenómeno de la corrupción continúa creciendo en las Américas (Haití, Venezuela y Nicaragua son los casos más preocupantes). En el 2017, el IPC de Perú fue de 37; ubicándose en el puesto 96 de 180; mientras que al año siguiente, el IPC es 35, ubicándose en el puesto 105 de 180 (*Ibid.*). Todo ello a pesar del discurso anticorrupción del presidente Martín Vizcarra, quien asumió la presidencia por la destitución de PPK (2018-actualidad), y del esfuerzo del Ministerio Público de adelantar las investigaciones con la mayor transparencia posible.

Tabla 1
Desempeño peruano, según el IPC e ICG

Indicador	Fujimori 1990-2000		Toledo 2001-05		García II		Humala 2011-15		PPK° 2015-18	
Presidente									Martín Vizcarra°°	
IPC*	1-7	ND	1	4.1	1	3.3	1	3.4	1	35
	8	4.5								
	9	4.5	2	4.0	2	3.5	2	3.8	2	37
	10□	4.4	3	3.7	3	3.6	3	3.8	3	37
	Vacante		4	3.5	4	3.7	4	3.8	4°°	35
ICG**	□		5	3.5	5	3.5	5	3.6	5°°	ND
	1	ND	1	73	1	74	1	67	1	69
	10	49	4	77	4	78	4	65	3	72

□ El número corresponde al año del período presidencial. ND: dato no disponible. □ Vacancia presidencial, asume Valentín Paniagua. ° Renuncia presidencial. °° Martín Vizcarra asume la presidencia. *IPC (International Transparency, 2019). **ICG (Índice de Competitividad Global). Fuente: Elaboración propia, con base en (Porter *et al.*, 2000; Schwab & Sala-i-Martin, 2009, 2011; WEF, 1998, 2014, 2015, 2018).

A pesar de la corrupción, que parece ser un elemento estructural de la dignidad presidencial en el Perú del siglo XXI, el Índice de Competitividad Global (ICG) muestra que las instituciones (incluyendo factores y políticas) parecen no afectar fuertemente la productividad del país en comparación con el resto del mundo (ver tabla 1). Aunque los reportes no ofrecen información sobre los primeros nueve años del gobierno de Fujimori, sí es posible identificar un desempeño sostenido en el tiempo durante las presidencias de Toledo y García II, pues Perú se mantiene en los puestos 73 a

78 (de aproximadamente 140 economías) que luego cosecha Humala. Al ingresar al Palacio de Gobierno, Perú se ubica en el puesto 67 y luego asciende al puesto 65, esto a pesar de sus ideas nacionalistas.

3. ESTRATEGIAS DE POLÍTICA EXTERIOR

3.1 Fujimori como punto de partida para la reinserción internacional

Las medidas antidemocráticas de Fujimori alcanzan a la Cancillería y al servicio exterior

peruanos. La primera medida consiste en modificar el *modus operandi* aprovechando el rol central que juega la presidencia en el nuevo estado de cosas fijado; en segundo lugar, reordena los organismos de alta dirección cuando crea dos viceministerios (política internacional y economía política internacional) con la particularidad de ser dirigidos por personas ajenas a Torre Tagle (Presidencia, 1992); finalmente, justifica el autogolpe de Estado ante la comunidad internacional –en particular a partir de la preocupación continental sobre las medidas fujimoristas–. Las dependencias creadas en ese entonces por el gobierno, muestran el interés de dotar a la Cancillería de funcionarios a cargo de la promoción del comercio, la inversión extranjera y la integración (Presidencia, 1992) con alta capacidad decisoria.

El diseño e implementación de las decisiones gubernamentales incluye la destitución arbitraria de más de un centenar de funcionarios de carrera por parte de ministros y viceministros de RR.EE. designados por Fujimori. En consecuencia, su ex canciller (Augusto Blacker Miller) es sancionado por la destitución masiva de funcionarios (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003), acusado de respaldar al presidente ante la Organización de Estados Americanos (OEA) por la medida golpista (Sala Penal Especial, 2007) y sentenciado, a pesar de haberse refugiado en Albania.

Si bien el efecto del autogolpe fujimorista sobre Torre Tagle parece afectar su desempeño, precisamente por el alcance mismo de la política exterior, la Cancillería peruana ha intentado articular los lineamientos de política exterior en un ambiente enrarecido por los efectos del caos de García I y Fujimori.

3.2. La política exterior de Toledo como un instrumento de inserción económica internacional

La política exterior de Toledo está, de cierta forma, ligada a su antecesor. Aunque hay un decidido compromiso con la pendiente agenda social, Toledo decide sanear la desacreditada imagen de Perú ante la comunidad internacional valiéndose de técnicas estratégicas de ajuste en asuntos económicos y financieros con las carteras del caso, pero en coordinación con RR.EE. Es decir, el producto esperado de Toledo con la política exterior propuesta (Toledo, 2011) consiste en relacionar un buen desempeño internacional para responder a los cientos de compromisos sociales asumidos en su plan de gobierno.

En esa lógica, Toledo plantea una política exterior que sirva de instrumento para restaurar la imagen de la nación, rescatando su identidad cultural, recuperar el respeto del país frente a la comunidad internacional y mejorar su participación en esquemas subregionales como la Comunidad Andina (CAN), la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), en los ejes Atlántico y Pacífico y en la Cuenca del Pacífico. Aunque no hay una referencia expresa sobre el aprovechamiento de Perú en el marco del Apec (Toledo, 2011), lo cierto es que este foro se ha convertido en un eje de la política exterior peruana que Toledo, y sus sucesores, han sabido aprovechar. Algo que, además, guarda mucha lógica dentro del planteamiento inicial de su gobierno, pues es un claro promotor del diálogo público-privado.

Toledo enfatiza una política exterior en pro de la recuperación de respeto de Perú por

los pares del sistema internacional. Para lograrlo, el gobierno lleva a cabo varias estrategias en cabeza de la Cancillería o que implican un rol coordinativo. Primero, alinear la política exterior con EUA, sin dejar de mirar a la región. No solo por la cosmovisión de Toledo tras su crecimiento y formación académica en ese país, sino por la urgencia de atender a las demandas hechas desde Washington de promoción de la democracia, respeto por los DD.HH. y lucha contra el narcotráfico. Aunque Lima tiene la necesidad de mostrarse consecuente con Washington, pues es parte del objetivo moldear una nueva imagen-país, Toledo debe lidiar domésticamente con los reclamos y la reacción violenta de la comunidad de agricultores cocaleros de Perú (Ayacucho, Valle del río Apurímac).

Segundo, adelantar las gestiones necesarias, a través de la Cancillería, para someter a la justicia a los agentes que cometieron delitos en el gobierno anterior, por lo general asociados a la comisión de actos corruptos; identificar cuentas en el exterior y repatriar los recursos al Perú.

En tercer lugar, indagar por los términos en los cuales su antecesor se obligó con prestamistas internacionales (privados y públicos) y, en consecuencia, encontrar fórmulas para sanear la deuda pública; para lo cual, Perú debe actuar de conformidad con las prácticas internas, los códigos y el lenguaje de sus prestamistas (Club de París, Fondo Monetario Internacional, entre otros). En esa lógica, Toledo debe explorar potenciales fórmulas de renegociación de la deuda externa e identificar fuentes de ingreso a partir de programas de privatización de algunas empresas públicas. Para ello, el acercamiento a la comunidad fi-

nanciera internacional y las fórmulas de ajuste quedan en cabeza de los ministros de economía y finanzas, destacándose el entonces ministro PPK (2001-2002, 2004-2005) (MEF, 2006).

En cuarto lugar, direccionar las acciones de la Cancillería hacia un reconocimiento de la riqueza cultural peruana mediante campañas de promoción del turismo. Finalmente, ganar la confianza de la comunidad de negocios y así atraer inversión extranjera directa (IED) mediante la negociación de acuerdos comerciales, respetando la identidad cultural indígena. A diferencia de su antecesor, Toledo no se enfoca en la negociación de acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones (Appri), sino que, de conformidad con la nueva estrategia de EUA de generar una red de acuerdos comerciales con aliados políticos, adelanta una ambiciosa estrategia de negociación de TLC; mucho más comprensivos en términos de las disciplinas comerciales que abarca (Guerra-Barón, 2014a; 2014b).

Las ideas económicas de Toledo juegan un papel en el diseño de una institucionalidad doméstica administrada técnicamente, como es el caso del Mincetur y la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) (Guerra-Barón, 2014b), para alcanzar los lineamientos de relacionamiento internacional mediante instrumentos económicos. Un buen ejemplo lo ofrece el crecimiento de la inversión en el sector de minas e hidrocarburos que reporta un crecimiento de casi el 51 por ciento en proyectos como Antamina y Camisea (MEF, 2006).

Por supuesto, los resultados alcanzados en la primera mitad del siglo XXI no solo responden al perfilamiento económico de la política exterior peruana con Toledo, iniciada

con Fujimori, sino al crecimiento de EUA y de la República Popular China (China) como agente comercial clave de Perú; igualmente, tienen que ver con el aumento de la demanda de *commodities*, la prolongación del Atpdea y el acogimiento a los términos de la banca internacional.

La cartera de RREE. es liderada por funcionarios diplomáticos cuya gestión no se relaciona con prácticas corruptas ni constitutivas de ningún delito.

3.3. Redireccionando la política exterior hacia el Asia como destino natural

Aunque es posible que Perú no tenga una política exterior con lineamientos específicos sobre los principios y estrategias de involucramiento con Asia, hay una suerte de entendimiento pragmático sobre su importancia; no solo por la privilegiada posición geográfica de Perú sobre el océano Pacífico o por el potencial de la costa en términos de su productividad, sino por la clara influencia cultural que las oleadas migratorias asiáticas han producido en la población y la realidad del comercio exterior.

Perú ingresa al Apec, al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico y al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico en la era fujimorista, pero el factor explicativo de la membresía a estos dos últimos foros consiste en el acercamiento transpacífico de la comunidad académica y empresarial del momento (García, J. 2012). Por lo tanto, son pocos los espacios en los cuales la presidencia peruana ha tenido un rol protagónico.

Indudablemente, Toledo y García II continúan con la idea de acercarse a Asia. Pero,

este último es quien visibiliza la necesidad de generar confianza y estabilidad de sus pares en el sistema internacional y de los grupos económicos interesados en Suramérica. Para ello, García delega en un diplomático de carrera la dirección del manejo de las relaciones internacionales de Perú durante todo su mandato. El canciller José Antonio García Belaúnde es un experimentado funcionario de Torre Tagle, representante ante la Aladi (Uruguay, 1986-1988) en el primer gobierno de García y profundo conocedor de las dinámicas internas de la CAN; pues durante dieciséis años asumió roles como director secretario de la Junta del Acuerdo de Cartagena (1990-1997), director general de la CAN y asesor del secretario general (1997-2006).

García llega a su segundo mandato con un discurso de convencimiento sobre el rol que Perú está llamado a representar en la región. En otras palabras, la idea de mirar al Asia-Pacífico y profundizar las relaciones con los vecinos transpacíficos es una inquietud personal que convierte en un elemento central de su discurso. El sentimiento de admiración por China, por ejemplo, explica parcialmente la necesidad de impulsar al país a aprovechar su posición geográfica (García, 2008; 2013) y la riqueza climática. Al hacerlo reconoce también la posibilidad de seguir los pasos de Chile que bien ha sabido identificar los nichos comerciales a explotar en su relación con Asia y, en particular, con China.

La idea primaria de crear un esquema regional con participación de los países con costa sobre el océano Pacífico, la proclama García II a través de su canciller. A partir de la iniciativa peruana, compartida por los encargados del

comercio de otros países sobre el potencial del aprovechamiento de su posición geográfica en asuntos temáticos clave (comercio, IED, infraestructura, logística), se crea un nuevo grupo. El Arco del Pacífico Latinoamericano (Arco) reúne a todos los países latinoamericanos con costa sobre el océano Pacífico (Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú). Aunque reúne a los encargados del comercio de todos los países miembros (Cuenca del Pacífico, 2007), el papel de García II y de su canciller García Belaúnde es fundamental para direccionar Arco.

Son varias las especulaciones sobre las razones que llevan a que ese esquema no pase de las meras declaraciones a pesar de las múltiples cumbres y reuniones sostenidas (2007-2010). Si bien esto podría sugerir una contradicción entre la retórica y las acciones puntuales, lo cierto es que la multiplicidad de enfoques y de modelos económicos pudo haber influido en la decisión de García II y de su canciller de gestar un nuevo grupo con algunos miembros de Arco.

Así, es posible que la élite de política exterior peruana haya liderado la conformación de un subgrupo de países de Arco (Colombia, Chile, México y Perú) que aspiran avanzar en buena parte de las áreas temáticas estratégicas allí definidas. En ese sentido, los presidentes de esos países se reúnen en el Palacio de Gobierno por invitación de García II y anuncian la creación de un esquema que procura la integración profunda en temas relacionados con el comercio y la inversión (A. P. Alianza del Pacífico, 2011), luego formalizada como la Alianza del Pacífico (AP) al año siguiente (A. Alianza del Pacífico, 2012).

El autoproclamado liderazgo de García en la creación de Arco y de la AP no limita la participación de Perú en otros esquemas regionales. Por ejemplo, la tradicional membresía peruana a la CAN y otros como la Comunidad de Estados de América Latina y del Caribe (Celac) y Unasur.

3.4. El discurso nacionalista de Humala en disyuntiva

El discurso de la gran transformación y de la nacionalización del Estado en una dimensión política parece no tener acogida en Torre Tagle, pues no hay continuidad en las carteras. Mientras que aquí hay cuatro ministros distintos, en Mincetur hay dos cambios tempestivos en la cabeza de la cartera y en los viceministerios. Esto sugiere el interés inicial de Humala y de su primer canciller por cambiar el *modus operandi*, pero al mismo tiempo la imposibilidad de aquel de llevar a cabo las iniciativas anunciadas en su campaña presidencial y la eventual presión del establecimiento por evitar que los anuncios del plan de gobierno se concretaran.

Al inicio del gobierno, Humala le ofrece la cartera de RR.EE. a Rafael Roncagliolo de Orbegoso, un sociólogo y periodista de formación, quien dice no haber tenido conocimiento de la iniciativa presidencial; por lo que acepta la sorpresiva invitación (Roncagliolo, 2011). Roncagliolo militó desde muy joven en la Juventud Demócrata Cristiana, se identifica como un “hombre de izquierda en un gobierno de concertación comprometido con los de abajo”, convencido de mantener los lineamientos de la política exterior peruana, en particular el multilateralismo y el

desarrollo del “nacionalismo suramericano” representado en la Unasur (*Ibid.*). Esto no le impide a Roncagliolo ser crítico sobre el desarrollo de las elecciones presidenciales en Venezuela (2013). Por ello, anuncia que Perú promueve un pronunciamiento de los países miembros de la Unasur (18 de abril de 2013) solicitándole al gobierno de Nicolás Maduro “tolerancia y diálogo entre los venezolanos”. Este anuncia la presentación de una nota de protesta y exige una explicación al mismo O. Humala (Maduro, 2013). Esto parece generar la salida del canciller.

Si bien no hay certeza sobre las razones que llevan a Roncagliolo a renunciar (2013), lo cierto es que podría deberse al temor de Humala de inmiscuirse en un enfrentamiento con el representante de la propuesta chavista. Humala llena la vacante con personal de su propio gabinete. Así como recurrió en su momento a Eda Adriana Rivas Franchini, entonces vice-ministra de Justicia (2011-2012) para ocupar el Ministerio; así mismo recurre a la ministra (2012-2013) para cubrir el espacio. A pesar de las críticas por el nombramiento de una funcionaria ajena a la carrera diplomática en la Torre Tagle, Humala respalda el paso de Rivas en el Ministerio (2013-2014) y se dispone a la tarea de encontrar un ministro conocido en la cartera, con amplia experiencia en el servicio.

Faltando un año para terminar el mandato, Humala nombra a Gonzalo Gutiérrez Reinol para suceder a Rivas. Gutiérrez se refiere a la necesidad de insertar al Perú al contexto mundial y de generar alianzas estratégicas (Colombia, Brasil y Ecuador) y aprovechar la

proyección que le da al Perú su pertenencia a la AP y, con ello, la imagen de *país emergente*. Sin embargo, Gutiérrez no logra terminar el período presidencial, al parecer por el manejo dado por el canciller al supuesto espionaje de algunos marinos de origen chileno en las costas peruanas.

Con esto, el Ministerio queda de nuevo a la deriva. Humala se inclina en esta ocasión por una persona sin mucha experiencia en el servicio diplomático, pero que no genere inconvenientes políticos (embajadora Ana María Sánchez). En este período es clara la alineación del presidente y de Sánchez con la hoja de ruta ya sentada por sus antecesores con respecto a los temas y las dinámicas de la AP.

Humala es claro sobre la decisión de privilegiar las relaciones del Perú en otros foros subregionales y de convertir al país en un “nexo con el Asia-Pacífico” (Humala, 2010); con lo cual podría decirse que si bien sus inclinaciones ideológicas no lograron permear las dinámicas peruanas en el marco de la AP, es posible que la interacción público-privada, planteada desde Fujimori y protegida por sus sucesores, no haya sido tan fructífera durante su gobierno. Por otro lado, el discurso tradicional de Humala de acercar al Perú a procesos de cambio que se dan en Latinoamérica (Alba-tcp, Mercosur, Unasur) se cumplió parcialmente.

En cuanto a la participación de Humala en la hoja de ruta de la AP, el mandatario intenta suavizar su discurso y participa en las cumbres presidenciales, pero sin el protagonismo que tuvo García y J. A. García Belaúnde años atrás.

4. PRAGMATISMO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Una política exterior pragmática se caracteriza por la utilidad de la practicidad de las ideas y propuestas, por la evaluación de sus planteamientos y acciones de conformidad con sus consecuencias prácticas (Gardini & Lambert, 2011). En este sentido, la política exterior peruana está soportada por la búsqueda y alcance de resultados puntuales.

A pesar de la crisis política estructural por el fenómeno de la corrupción imbricado en la presidencia peruana de los últimos años, los lineamientos generales de la política exterior se mantienen, para lo cual los ministros a cargo de la cartera de RREE. han jugado un papel decisivo. Excepto por la participación de los ministros del régimen fujimorista, ha habido un direccionamiento particular hacia algunos socios de la región o hacia interlocutores transpacífico; sin que ello sugiera que Perú ha perdido interés en espacios multilaterales o en actores como la Unión Europea y ciertos países africanos.

Por otro lado, independientemente de la aproximación ideológica de los cancilleres más reconocidos (García Belaúnde, Gutiérrez, Roncagliolo) y del actual ministro designado por PPK y mantenido por Vizcarra, Néstor Popolizio, la cartera ha sido crítica frente a la situación de violación de los DD.HH. en Venezuela y, en general, de la crisis política en ese país. Así, la idea romántica del liderazgo de Toledo, la noción de liderazgo efectista y

crítico de García son pilares de la creación del Grupo de Lima en el corto mandato de PPK.

Un elemento característico de la política exterior peruana es la decisión de insertar al país, valiéndose de la multiplicidad de roles que Perú puede desempeñar en el escenario subregional. Por ello mantiene su participación en esquemas tradicionales (CAN), en otros más políticos (Celac) y, al igual que los pares de la región, suspende su participación en grupos cuya visión ya no es clara (Unasur)¹¹. Sin embargo, los lineamientos de la política exterior y los elementos característicos de su dimensión económica (estrategias de inserción mediante la suscripción de acuerdos internacionales de inversión: Appri y TLC) dan cuenta de un hábil manejo de la dimensión bilateral y de la preferencia por avanzar en esquemas regionales como la AP.

Con Fujimori se inicia la carrera de Perú por negociar y suscribir Appri en los noventas. Antes de 1998 ya se habían negociado más del 95% de ellos con socios asiáticos (China, Malasia, Tailandia) (Guerra-Barón, 2014a; 2014b) (ver gráfica 1).

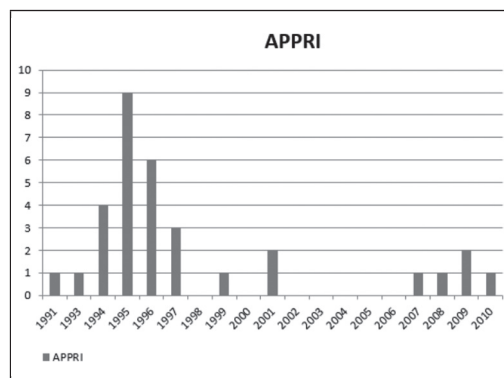
Perú orienta su estrategia de inserción internacional vía negociación de TLC a partir de la “idea económica” de Fujimori de consolidar al Perú como “país puente” entre América del Sur con Asia-Oceanía y África (Guerra-Barón, 2014b); mientras que Toledo, junto con las carteras clave (MEF, Proinversión, RREE.), diseña una estructura institucional técnica que

¹¹ Es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.

facilita la implementación de la idea de aquel. Por otro lado, García aprovecha la idea y la estructura institucional montada para diversificar la lista de socios (más económicos que aliados políticos) e inicia las negociaciones del TLC. En ese sentido, Humala continúa con la hoja de ruta ya marcada, de manera que en su gobierno entran en vigor varios acuerdos (Japón, México, Panamá) (ver gráfica 2).

Gráfica 1

APPRI negociados por Perú (1991-2010)*



*El año indica la entrada en vigencia del acuerdo.

Fuente: Elaboración propia, con base en (UNCTAD, 2019).

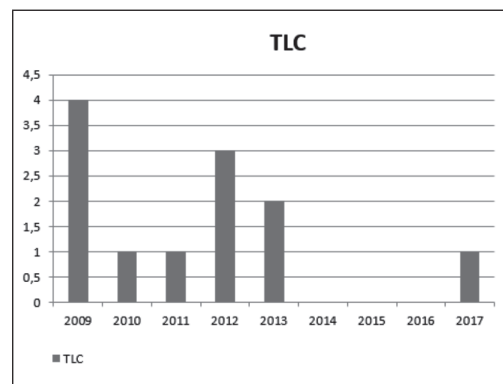
Los AII sientan las bases para la modernización y oxigenación de la economía peruana que, acompañada de las políticas preferenciales y tributarias, desencadenaron la entrada efectiva de flujos de inversión que contribuyen al crecimiento económico peruano. A la fecha de hoy se puede hablar de una economía internacionalizada donde el sector privado no

solo se ha complejizado y diversificado, sino que ha sido clave.

Por supuesto, la participación peruana en los esquemas regionales se acompaña de un desempeño económico excepcional a mediados de la primera década del siglo XXI. El crecimiento experimentado es quizás un factor explicativo del deseo de García II, y de su canciller García Belaúnde, de aprovechar el dinamismo y la imagen mejorada luego del caos de su anterior gobierno y de la crisis fujimorista.

Gráfica 2

TLC vigentes en Perú (2009-2017)*

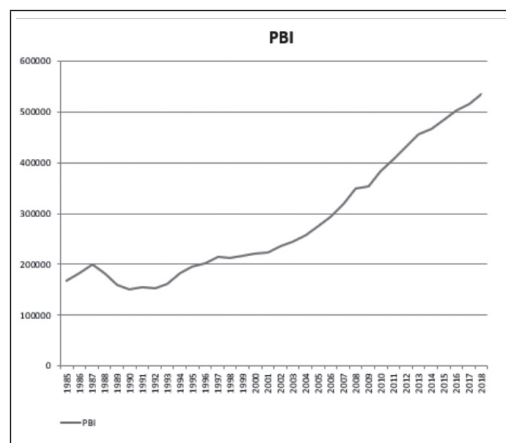


* El año indica la entrada en vigor del acuerdo. Incluye los TLC que incorporan la liberalización de bienes y servicios. La gráfica no incluye la AP.

Fuente: Elaboración propia, con base en (Mincetur, 2019).

De hecho, desde los noventa, el producto interno bruto (PIB) ha crecido exponencialmente en valor (ver gráfica 3).

Gráfica 3
Crecimiento exponencial del PIB
(1985-2018)

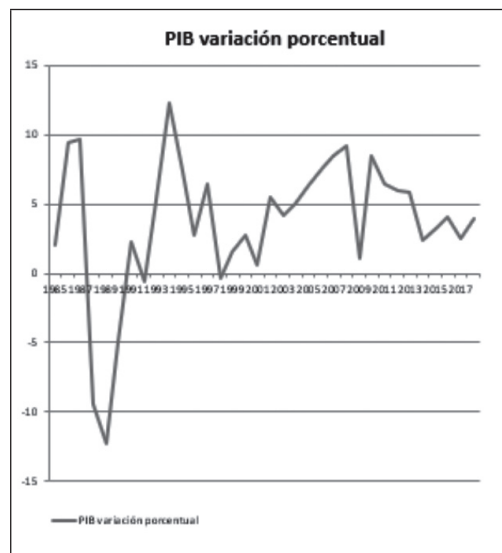


Fuente: Elaboración propia, con base en BCR (2019).

A excepción de las cifras reportadas en 1998, a partir de 1993 hasta 2018, el PIB ha tenido una variación porcentual positiva. Sin embargo, el rango de variación anual desde 1993 ha estado entre -0.39 en 1998 y 12.3 en 1994, y en promedio 4.95% (ver gráfica 4).

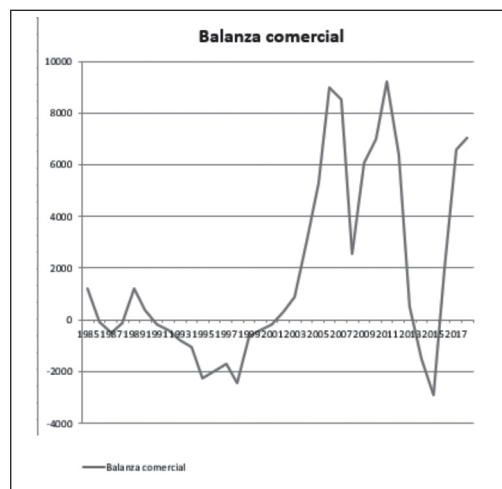
Es notable que Perú pasa de ser un país no viable económicamente en los ochentas a ser una de las economías más sólidas de las Américas, de manera sostenida en las últimas décadas. A pesar de los vaivenes económicos internacionales globales y regionales, tales como la crisis financiera global de 2008 y las crisis políticas internas, la economía se mantiene relativamente estable y se consolida como uno de los elementos emblemáticos de Perú en este siglo.

Gráfica 4
Variación porcentual del PIB (1985-2017)



Fuente: Elaboración propia, con base en BCR (2019).

Gráfica 5
Balanza comercial (1985-2017)



Fuente: Elaboración propia, con base en BCR (2019).

El comercio exterior peruano, marcadamente definido por los minerales en exportación, ha mostrado la inserción del país en el mercado internacional. La balanza comercial ha sido variable, pero claramente positiva desde inicios del siglo **xxi**, solo se reporta una balanza comercial negativa en los años 2014 y 2015 (ver gráfica 5). En general, la balanza comercial desde 1990 a 2018 ha sido positiva. con un promedio anual de 2000 millones de dólares a precios FOB, según los datos oficiales publicados por el Banco Central de Reserva del Perú.

**5. RESILIENCIA, CONSISTENCIA
Y PRAGMATISMO DE LA POLÍTICA
EXTERIOR PERUANA**

El devenir de la política exterior peruana y sus logros podrían sugerir que durante casi treinta años se ha implementado una política consistente, continua y coordinada que ha transformado diametralmente la realidad y la percepción internacional del país.

Perú se ha transformado. En la década de los 80 la imagen que proyectaba era de un país prácticamente aislado del sistema internacional

y subregional en las dimensiones comercial y financiera y política. En la actualidad, el país intenta consolidarse como un actor relevante en el comercio internacional, con capacidad de sostener negociaciones con un sofisticado contenido técnico que le permite alcanzar acuerdos con distintos interlocutores. Perú es reconocido como una economía Apec, está pronto a ingresar a la Oede, es un destino atractivo para los inversionistas extranjeros y se ha hecho merecedor de una calificación positiva de parte de la banca multilateral. Además, el gobierno de Alan García supo liderar la creación de grupos como Arco y la Alianza del Pacífico. Igualmente, ha sabido mantener un papel protagónico en el Grupo de Lima. El reconocimiento en la región del cuerpo diplomático peruano y la consistencia de su política exterior han sido estratégicos para el resurgimiento del país en distintos ámbitos.

El presidencialismo en la política exterior peruana nos ha impulsado, en este artículo, a estudiar los discursos y las ideas dominantes de los gobernantes para luego contrastar la forma en que se han plasmado en las fórmulas de relacionamiento internacional (ver tabla 2).

Tabla 2
Presidencialismo, ideas y política exterior (1990-2019)

Período	Presidente	Ideas dominantes	Política exterior
1990-2002*	Alberto Fujimori	Conexión internacional del comercio Diálogo empresarial Financiamiento Fortalecimiento empresa privada Moralización política Reactivación de la economía	Atracción de la inversión extranjera Creación de una estructura institucional Apertura de mercados Financiamiento internacional Saneamiento de finanzas internacionales

Período	Presidente	Ideas dominantes	Política exterior
2001-2006	Alejandro Toledo	Antifujimorismo Anticorrupción Democratización Liberalismo Estructura institucional Neoliberalismo	Acuerdos comerciales profundos Tecnocracia en la negociación internacional
2006-2011	Alan García	Apra moderado Crecimiento económico y atracción de la inversión como instrumentos para el desarrollo social Fortalecimiento democrático (en oposición a prácticas antidemocráticas) Inserción regional	Aprovechamiento del perfil de Perú como economía Apec Implementación de acuerdos comerciales Profundización del modelo neoliberal Profundización de la relación comercial y política con países afines
2011-2016	Ollanta Humala	Antimperialismo y nacionalización Aproximación al Alba-tcp y Unasur Desarrollo industrial doméstico	Continuidad moderada de los antecesores
2016-2017	Pedro Pablo Kuczynski (PPK)	Liberal Neoliberalismo como modelo económico perfecto	Aprovechamiento de los acuerdos comerciales Mantenimiento de la estructura institucional
2017-actual	Martín Vizcarra	Lucha contra la corrupción Neoliberalismo Estabilidad institucional Búsqueda de estabilidad política	Continuidad Compromiso con el Grupo de Lima

*Fujimori no termina el período presidencial (ver sección 1.1).

Fuente y elaboración propias

Como se muestra en la tabla 2 y en la primera sección de este artículo, las ideas dominantes de los discursos de los candidatos presidenciales sobre el manejo doméstico e internacional del país tienden a resaltar las ideas contrastantes con sus oponentes electorales. En el caso peruano se estructuran discursos sobre la importancia de consolidar los principios democráticos, moralizar la función pública y luchar contra la corrupción. El distanciamiento con el pasado inmediato (presidente saliente), es

explícito en las narrativas presidenciales. Hay una tendencia a presentar un discurso contrastante con respecto a su opositor, pero también a auto reestructurar los discursos presentados. Es el caso de García II y Humala cuando intentan moldear los mensajes emitidos en previas campañas electorales.

Se esperaría que las ideas de los candidatos presidenciales generaran acciones divergentes en la política exterior. Sin embargo, sorprendentemente, todos los presidentes del siglo XXI

han dirigido sus acciones con base en las ideas económicas fujimoristas; con lo cual puede constatarse no solo el pragmatismo, sino la consistencia de las estrategias y fórmulas para insertar al país internacionalmente.

La política exterior peruana, desde la década de los noventas, ha sido explícitamente resiliente; es decir, ha tenido la capacidad de recuperarse a pesar de la crisis de los ochentas con García I y los noventas con Fujimori. Puede pensarse que la crisis económica, política y de seguridad nacional experimentada por Perú en la década de los ochentas (Tanaka, 1988), ha sido un factor determinante de dicha resiliencia¹². La crisis multidimensional y las ideas expresadas en los discursos han permitido acceder al poder, pero la necesidad de ser consistente en las acciones en asuntos internacionales obliga a moldear la narrativa, siendo necesario mantener las políticas para preservar los logros alcanzados.

La evidencia empírica de Perú da muestra que las ideas se moldean a partir de los resultados y por el pragmatismo del ejercicio de la política. Los resultados en cuanto al relacionamiento exterior, la aceptación internacional y la fuerza de la élite de negocios, así como los logros en materia económica, estabilidad y seguridad configuran la consistencia y el pragmatismo de la política exterior peruana frente a potenciales ideas que podrían modificar su curso. La resiliencia de esa política se expresa en la capacidad de protegerse y de encauzarse a pesar de un contexto político adverso, como es la corrupción descrita en este artículo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este artículo argumenta que el caso peruano ofrece una riqueza empírica valiosa para comprender el pragmatismo de la política exterior y la forma como los discursos de esa élite se estructuran y redibujan, intentando privilegiar las acciones y los resultados prácticos consistentemente, sobre las posturas ideológicas. A pesar de la inestabilidad política de los ochentas y noventas y de los escándalos de corrupción visibilizados en la segunda década de este siglo por parte de los más altos dignatarios peruanos, Torre Tagle intenta actuar consistentemente de conformidad con los lineamientos de la política exterior, acogiendo un enfoque que privilegia los resultados. Con esto, la lógica de relacionamiento internacional de Perú es consistente, a pesar de la crisis política señalada y de las diversas inclinaciones ideológicas de los presidentes.

El presidencialismo en el manejo de la política exterior peruana ha incidido en el diseño de estrategias fijadas bajo la coordinación o con la participación de la Cancillería. Con esto, los modelos de inserción internacional del Perú han estado expuestos a la ideología y/o al pragmatismo presidencial como consecuencia ineludible del poder que constitucionalmente se le reconoce al presidente mismo. Así, la administración de García I da cuenta de una política exterior ideológica anti-EUA que trae como resultado el aislamiento del país (incluso la salida anunciada de la CAN). En contraposición al caos, Fujimori elabora un discurso en

¹² La resiliencia consiste en la capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido (RAE, 2019).

torno a la moralización y al orden (económico y empresarial); para lo cual se vale de prácticas antidemocráticas e iliberales que afectan las dinámicas internas en Torre Tagle. Aunque las estrategias de inserción internacional en los noventas se basan en la negociación de Appri fundamentalmente, la anormalidad democrática afecta la imagen del país.

En síntesis, los ochentas y los noventas marcan indefinida y profundamente las dinámicas del país; de modo que los discursos presidenciales del nuevo milenio se tornan pragmáticos e intentan distinguirse a toda costa de los predecesores; auto identificándose como anti-fujimoristas, por ejemplo. En esa lógica, a pesar de lo cerrado que es el diseño de la política exterior de un país, el discurso presidencial y las prácticas pueden afectar el desempeño de las cancillerías.

La inclinación por el neoliberalismo como modelo económico de Toledo, marca un nuevo ritmo en el relacionamiento de Perú. Aunque su discurso se centra más en el crecimiento económico para combatir la inequidad y procurar el desarrollo social, las estrategias de inserción internacional se basan en el diseño de una arquitectura institucional técnica responsable de las negociaciones económicas internacionales de Perú hasta la actualidad. En el fondo, la inserción internacional mediante estas negociaciones son una herramienta para sanear la imagen del país. En ese sentido, el discurso de Toledo instrumentaliza la política exterior; pero promueve la normalidad dentro de Torre Tagle.

Como candidato presidencial, Humala plantea un discurso anti-establecimiento y crítico de las élites limeñas, hostil frente a Chile,

pero cercano a las propuestas regionales transformadoras de Chávez en el Alba-TCP, Mercosur y Unasur. Por lo tanto, siendo candidato promueve una política exterior ideológica. Ese planteamiento duro explica, parcialmente, que Alan García regrese al Palacio de Gobierno con un discurso reformador que no ofrece indicios de ideologizar el relacionamiento con sus pares ni con sus vecinos. El contexto político, económico y financiero global son elementos que ayudan a que Perú logre el reconocimiento discursivamente anhelado por Toledo y por García I y II.

Este panorama y percepción optimista sobre el rumbo del país, además del estrechamiento de la comunicación Estado-empresa, limitan a Humala una vez llega al Palacio de Gobierno. El planteamiento que hace sobre la nacionalización genera incertidumbre en el electorado, pues este se orienta por la efectividad, está dispuesto a escuchar otras propuestas siempre que no se repita el caos de los ochentas y noventas. Humala falla en su intento por ideologizar la política exterior, no logra desarrollar ni profundizar la idea del regionalismo suramericano de Roncagliolo. Sin embargo, este sienta las bases para que en Torre Tagle continúe el espíritu crítico de García Belaúnde sobre las prácticas chavistas.

Aunque el discurso de PPK no hace parte del período de tiempo investigado, no cabe duda de que su formación de vida y profesional, su perfil técnico y su convencimiento absoluto sobre los beneficios potenciales de la apertura económica le permitieron ser elegido presidente en el 2016.

En síntesis, los discursos presidenciales y las fórmulas (anunciadas e implementadas) de

inserción internacional de Perú muestran que la política exterior se mueve en una dimensión pragmática en el siglo XXI. La riqueza empírica del caso peruano muestra que ha habido un esfuerzo en Torre Tagle por implementar los lineamientos de política exterior consistentemente. Sin embargo, esto ha implicado desarrollar una actitud resiliente frente a irrupciones groseras como la transformación de la estructura orgánica del ente durante el fujimorismo con la participación directa del ministro de RR.EE. del momento.

La política exterior pragmática, consistente y resiliente le ha permitido a Perú mantener un destacado crecimiento económico y un nivel de competitividad estable; de modo que la percepción de la corrupción (ICP) no ha afectado fuertemente el ICG. Torre Tagle ha sabido ser consistente en el desempeño de la política exterior y en su acompañamiento en las dimensiones económica y financiera. La Cancillería y los entes técnicos (MEF, Mincetur, Proinversión) han sabido diseñar una estructura institucional que domésticamente responda a las dinámicas del sistema internacional.

A modo de recomendación, es necesario explorar el momento político por el cual atraviesan los tomadores de decisión para dimensionar mejor las lógicas que subyacen en la política exterior y, con ello, el acercamiento o distanciamiento a ciertos esquemas regionales.

Por otro lado, se sugiere que la Cancillería peruana enfoque sus esfuerzos en desarrollar áreas de trabajo estratégicas y transversales que le permitan contar con funcionarios técnicos dentro de las áreas de trabajo propias del Ministerio. En ese sentido, fortalecer los roles que desempeña como líder temático o como ente

de apoyo o coordinación interministerial. Asimismo, identificar y desarrollar mecanismos de protección para que Torre Tagle pueda actuar salvaguardando los principios de la política exterior, a pesar de la crisis política estructural del país.

REFERENCIAS

- Alianza del Pacífico, A. P. (2012). Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Declaración de Lima. Antofagasta, Chile.
- Alianza del Pacífico, A. P. (2011). *Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico: I Cumbre de Lima para la Integración Profunda*. Lima. Retrieved from http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf
- Apec. (2000). 2000 Economy Representatives. Retrieved March 27, 2019, from <https://www.youtube.com/watch?v=ksssP3ikE9A>
- Cidob, B.-I. (2011). Alan García Pérez. Retrieved August 1, 2018, from <https://www.cidob.org/content/pdf/51252>
- Clinton, R. L. (1970). Apra: An Appraisal. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 12(2), 280–297.
- Comisión Investigadora. (2008). *Informe final de la Comisión Investigadora sobre presuntos actos de corrupción, presentados durante el gobierno del ex presidente Dr. Alejandro Toledo Manrique*. Lima.
- Comisión Investigadora. (2019). *Caso Proyecto Corredor Vial Interoceánica Sur Perú-Brasil. Tramo 2 y 3*. Lima. Retrieved from https://www.mpfm.gob.pe/equipo_especial/caso_interoceanica_tramos2y3/
- Congreso Perú. (2000). *Resolución legislativa declarando la permanente incapacidad moral del presidente de la república y la vacancia de la Presidencia de la República*. Lima.

- Corte Suprema de Justicia. (2019). *Acto que resuelve requerimiento fiscal de detención preliminar y allanamiento*, Resolución No. 2. Lima.
- Crabtree, J. (1992). *Peru under García: An Opportunity Lost*. Basingstoke: St Palgrave Macmillan Series.
- Crabtree, J. (2005). *Alan García en el poder: Perú 1985-1990*, 2ª. ed., Lima: Peisa.
- Crabtree, J. & Crabtree-Condor, I. (2012). The Politics of Extractive Industries in the Central Andes. *Social Conflict, Economic Development and the Extractive Industry*, 46–64.
- Crabtree, J. & Durand, F. J. (2017a). *Peru: Elite Power and Political Capture*. London: Zed Books.
- Crabtree, J. & Durand, F. J. (2017b). *Perú: élites del poder y captura política* (Traducción Perú: *Elite Power and Political Capture*). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cuenca del Pacífico. (2007). *Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano: Declaración de Santiago de Cali*. Santiago de Cali.
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running the Government*. New York: Cambridge University Press.
- Durand, F. J. (2017). *Los Doce Apóstoles de la economía peruana: una mirada social a los grupos de poder limeños provincianos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Fiscal-Castillo, J. (2019). *Caso pagos a empresas vinculadas con Pedro Pablo Kuczynski. Carpetas fiscales*. Lima. Retrieved from https://www.mpfm.gob.pe/equipo_especial/caso_ppk/
- Fiscal Provincial Titular. (2019). *Decisión: no formalizar investigación preparatoria*. Lima.
- Fujimori, A. (1990). Mensaje del presidente constitucional del Perú ante el Congreso Nacional. Lima: Congreso de la República del Perú.
- García, A. (2006). Discurso presidencial del doctor Alan García Pérez. *Discurso presidencial*. Lima: Presidencia de la República de Chile.
- García, A. (2008). Mensaje a la Nación Alan García. Perú: YouTube. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=6-C_SY14jjU “Venceremos
- García, A. (2013). *Confucio y la globalización: Comprender China y crecer con ella*. México: Aguilar.
- García, A. (17/04/2019). Alan García: “Dejo mi cadáver como una muestra de desprecio a mis adversarios”, *Perú 21*, pp. 1-2. Retrieved from <https://peru21.pe/politica/alan-garcia-murio-lee-carta-completa-dejo-ex-presidente-dispararse-cabeza-473159?foto=10>
- García, J. (2012). La política de comercio exterior y de desarrollo del Perú. En *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)* (pp. 423–453). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gardini, G. L. & Lambert, P. (2011). Introduction: Ideology and Pragmatism in Latin American Foreign Policy. In G. L. Gardini & P. Lambert (Eds.), *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism* (pp. 1–12). New York: Palgrave. <https://doi.org/10.1057/9780230118270>
- Goldstein, J. L. (1988). Ideas, institutions, and American trade policy. *International Organization*, 42(1), 179–217.
- Guerra-Barón, A. (2014a). ¿Gobernanza multinivel o intergubernamentalismo en inversión? En E. Pastrana & H. Gehring (Eds.), *Suramérica en el escenario global: Gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 327–365). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Guerra-Barón, A. (2014b). Una aproximación *Inside-Out* a la política exterior económica peruana. En E. Pastrana & H. Ghering (Eds.), *Alianza del Pacífico: Mitos y realidades* (pp. 223–248). Bogotá: Universidad Santiago de Cali.

- Humala, O. (2010). La Gran Transformación: Plan de Gobierno (2011-2016). Lima: Comisión de Plan de Gobierno. Retrieved from http://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf
- Humala, O. (2011). Declaraciones de Ollanta Humala, Candidato de Gana Perú (Tacna). *Frecuencia Popular*. Perú: Frecuencia Popular (Tacna).
- Ikenberry, J. (1988). Conclusion : an Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. *International Organization*, 42(1), 219–243.
- International Transparency. (2019). America's: Weakening Democracy and Rise in Populism Hinder Anti-Corruption Efforts. Retrieved March 20, 2019, from <https://www.transparency.org/news/feature/cpi-2018-regional-analysis-americas>
- Janiot, P. (2011). Elecciones en Perú: Entrevista a Ollanta Humala (Panorama Mundial). Lima: CNN. Retrieved from CNN-Panorama Mundial
- Juez Supremo Álvarez, O. (2007). *Sentencia que concede la extradición de Alberto Fujimori*. Santiago de Chile.
- Juez Supremo Núñez, H. (2018). *Resolución Número: Diez*. Lima.
- Katzenstein, P. J. (1976). International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. *International Organization*, 30(1), 1–45. <https://doi.org/10.1017/S0020818300003726>
- Magistrado Gotelli, V., magistrada Ramírez, M. & magistrado Álvarez, M. (2008). *Sentencia del Tribunal Constitucional. Sentencia 87/1997* (vol. 87/1997). Lima.
- MEF. (2006). *Informe preelectoral: Administración 2001-2006*. Lima.
- MinJusticia & DD.HH. (2012). Comunicado sobre archivo del caso que involucra al ex presidente Toledo por peculado y colusión desleal. Retrieved March 17, 2019, from <https://www.minjus.gob.pe/comunicado-sobre-archivo-del-caso-que-involucra-al-ex-presidente-toledo-por-peculado-y-colusion-desleal/>
- Mincetur. (2019). Acuerdos comerciales del Perú. Retrieved March 28, 2019, from <http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2003). Imponen sanción de destitución a embajador, Pub. L. No. 0635-2003-RE, Resolución Suprema No. 173-2003-RE 36. Perú: Resolución Ministerial. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316257937.003>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). Política exterior peruana. Retrieved May 12, 2019, from <http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Paginas/Home.aspx>
- Ministro Instructor Hernández, Á. (2007). *Decisión de solicitud de extradición de Alberto Fujimori al gobierno de Perú* (vol. 5646–2005). Santiago de Chile.
- Ministerio Público. (2017). Fiscalía abre investigación preliminar contra expresidente Alan García Pérez.
- Onpe. (2006). *Segunda elección presidencial 2006: Segunda vuelta*. Lima. Retrieved from www.onpe.org.pe
- Panfichi, A. (2006). El comandante Ollanta Humala: ¿Outsider o Insider? *Coyuntura. Análisis Económico y Social de Actualidad*, 15–17.
- Porter, M.; Sachs, J. D.; Warner, A. M.; Cornelius, P. K.; Levinson, M. & Schwab, K. (2000). *The Global Competitiveness Report 2000*. WEF. New York and Oxford. <https://doi.org/10.1002/chem.200390059>
- Presidencia. (1992). Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores. Lima, Perú: Presidencia de la República del Perú.
- RAE. (2019). *Diccionario de la lengua española*. Retrieved from <http://dle.rae.es?id=UV6hPaS>

- Ravenhill, J. (2010). International Political Economy. In C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 539-557.). New York: Oxford University Press.
- Rohrlich, P. (1987). Economic culture and foreign policy : the cognitive analysis of economic policy making Paul Egon Rohrlich. *International Organization*, 41(1), 61-92.
- Roncagliolo, R. (08/2011). Queremos ser los mejores compañeros. Entrevista de Martín Granovsky. *Página 12*, pp. 2-5.
- Rottenbacher, J. M. & Espinosa, A. (2010). Identidad nacional y memoria histórica colectiva en el Perú: Un estudio exploratorio. *Revista de Psicología*, 28(1), 147-174. Retrieved from <http://ezproxybib.pucp.edu.pe/index.php/psicologia/article/view/435>
- Sala Penal Especial. (2007). *Sentencia No. 13-2004-A-V*. Lima: Corte Suprema de Justicia de Perú.
- Sala Penal Especial. (2009). *Decisión Corte Suprema de Justicia*. Expediente No. A. V. 19-2001. Lima.
- Schwab, K. & Sala-i-Martin, X. (2009). *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. Geneva.
- Schwab, K. & Sala-i-Martin, X. (2011). *The Global Competitiveness Report 2011-2012*. Geneva.
- Shifter, M. (2004). Breakdown in the Andes. *Foreign Analysis*, 83(5), 126-138. Retrieved from http://www.uasb.edu.ec/caei/pdfcoyuntura/M_Shifter_ForAff_Sep.pdf
- Tanaka, M. (1988). Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1985, en *Perspectiva Comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2004). El gobierno de Alejandro Toledo, o cómo funciona una democracia sin partidos. *Política*, 42(Otoño), 129-153.
- Tickner, A. B.; Pardo, O. & Beltrán, D. (2006). *¿Qué diplomacia necesita Colombia?: Situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y el servicio exterior*. Bogotá: Universidad de los Andes-CESO.
- Toledo, A. (2011). Plan de Gobierno 2011-2016. Lima: Corporación Gráfica Aliaga S.A.C.
- TV PoderJudicial. (2019). Ratifica detención preliminar contra PPK. Peru: Poder Judicial del Perú. Retrieved from <https://www.expreso.com.pe/politica/pj-ratifica-detencion-preliminar-contrappk/>
- Unctad. (2019). *BITs Signed by Peru. Database*. Geneva. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199654550.003.0004>
- WEF. (1998). *World Competitiveness Report 1998-1999*. Geneva.
- WEF. (2014). *The Global Competitiveness Index 2014 - 2015 (Review)*. Geneva. Retrieved from <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/>
- WEF. (2015). *Global Competitiveness Report 2015-2016 (Review)*. Geneva. Retrieved from <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/>
- WEF. (2018). *The Global Competitiveness Report 2017 - 2018. Insight Report*. Geneva. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>

Canada and the Venezuela crisis

Yvon Grenier*

ABSTRACT

Over the past few years, Canada has stepped out of its comfort zone in hemispheric affairs, to speak and act forcefully, as Minister of Foreign Affairs Chrystia Freeland put it, in solidarity with “the people of Venezuela and their desire to restore democracy and human rights in Venezuela.” With its partners of the Lima Group, Canada imposed sanctions on the Maduro regime, recognized Juan Guaidó as interim president, and called for free and fair elections as soon as possible. The article identifies possible factors explaining Canada’s policy. The main proposition is that the Venezuela crisis features an extraordinary combination of domestic and international factors that make participation to a multilateral and diplomatic push for restoration of democracy an ambitious but judicious option for Canada. The article also presents the criticism to this policy, and discusses the issue of human rights and democracy promotion in the broader context of Canadian foreign policy.

Key words: Canada, Venezuela, foreign policy, democracy, human rights.

Canadá y la crisis de Venezuela

RESUMEN

En los últimos años, Canadá ha salido de su zona de confort en los asuntos hemisféricos para hablar y actuar enérgicamente, como lo expresó la ministra de relaciones exteriores, Chrystia Freeland, en solidaridad con “el pueblo de Venezuela y su deseo de restaurar la democracia y los derechos humanos en Venezuela”. Con sus socios del Grupo de Lima, Canadá impuso sanciones al régimen de Maduro, reconoció a Juan Guaidó como presidente interino y convocó a elecciones libres y justas lo antes posible. El artículo identifica posibles factores que explican la política de Canadá. La propuesta principal es que la crisis de Venezuela presenta una combinación extraordinaria de factores nacionales e internacionales que hacen que la participación en un impulso multilateral y diplomático para el restablecimiento de la democracia sea una opción ambiciosa, pero sensata para Canadá. El artículo también presenta las críticas a esta política y analiza el tema

* PhD Political Science. Professor of Political Science at St. Francis Xavier University, Antigonish, Nova Scotia, (Canada). [ygrenier@stfx.ca]; [<https://orcid.org/0000-0003-0706-1503>].

Recibido: 24 de marzo de 2019 / Modificado: 23 de abril de 2019 / Aceptado: 2 de mayo de 2019

Para citar este artículo:

Grenier, Y. (2019). Canada and the Venezuela crisis. *OASIS*, 30, pp. 55-75.

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.04>

de los derechos humanos y la promoción de la democracia en el contexto más amplio de la política exterior canadiense.

Palabras clave: Canadá, Venezuela, política exterior, democracia, derechos humanos.

INTRODUCTION

Over the past few years, Canada has stepped out of its comfort zone in hemispheric affairs, to speak and act forcefully, as Minister of Foreign Affairs Chrystia Freeland put it, in solidarity with “the people of Venezuela and their desire to restore democracy and human rights in Venezuela” (Government of Canada, 2019a). On January 23rd, 2019, Minister Freeland issued the statement that “Canada recognizes Juan Guaidó, President of the National Assembly, as the interim President of Venezuela.” On that occasion she called the Nicolás Maduro regime “despicable”: not a common adjective in Ottawa’s diplomatic dialect (*The Canadian Press*, 2019). On the day of Maduro’s second inauguration as president of Venezuela (January 10), she issued a statement that summarizes the Canadian government’s position on Venezuela:

Today, Nicolás Maduro’s regime loses any remaining appearance of legitimacy. Having seized power through fraudulent and anti-democratic elections held on May 20, 2018, the Maduro regime is now fully entrenched as a dictatorship. The suffering of Venezuelans will only worsen should he continue to illegitimately cling to power. Together with other like-

minded countries in the Lima Group, Canada rejects the legitimacy of the new presidential term of Nicolás Maduro. We call on him to immediately cede power to the democratically-elected National Assembly until new elections are held, which must include the participation of all political actors and follow the release of all political prisoners in Venezuela. (Government of Canada, 2019b)

Ottawa imposed targeted sanctions (under the *Special Economic Measures Act* and the new *Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act*) against 70 Maduro regime officials. Canada has sanctions and related measures in place against nineteen other countries in the world, but only against Venezuela in our hemisphere.¹

On February 4, 2019, the Government of Canada announced close to \$55 million in humanitarian aid and development support, plus an additional \$4 million channelled through implementing partners for regional humanitarian assistance in the region. This placed Canada among the top donors responding to address the humanitarian crisis (Government of Canada, 2019a). To put this in perspective, the total budget for humanitarian assistance by Canada in 2016-2017 was \$286.03 million, including \$14.61 million for the “Americas” (Government of Canada, 2018a).

The Canadian government never provided detailed explanations as to why it is so distinctively concerned about human rights violations in Venezuela. But over and over again, Prime Minister Trudeau (and more frequently his min-

¹ These countries are: Central African Republic, Democratic Republic of Congo, Eritrea, Iran, Iraq, Lebanon, Libya, Mali, Myanmar, North Korea, Russia, Somalia, South Sudan, Sudan, Syria, Tunisia, Ukraine, Yemen and Zimbabwe.

ister Freeland) have reiterated that Canada needs to step up its pressure “in response to attacks on Venezuelans’ democratic and human rights by the regime of President Nicolás Maduro” (Government of Canada, 2019a).² One can nevertheless identify at least six factors that can help us explain Canada’s policy:

First, *the economic and humanitarian crisis* in this country is unprecedented in a time of peace. The economy has shrunk by half in the past five years, and up to 3.4 million Venezuelans have been forced to flee their homes since 2015. This has created a refugee problem for the neighbouring countries, in particular Colombia, a country with which Canada has a free trade agreement and close relations (UNHCR, 2019). A country like Venezuela, which hosted thousands of refugees during the twentieth century, is now experiencing an exodus of up to 5 million Venezuelans before the end of 2019.

Second, *the unprecedented momentum in the international community* to actually do something about the crisis. Canada has been an

active member of the Lima Group, formed in 2017 to put pressure on the Maduro regime.³ Since then another major coalition of European and Latin American countries, the International Contact Group, was created on January 31, 2019, to achieve essentially the same goal: free and fair presidential elections as soon as logistically possible.⁴ On September 26, 2018, Canada and its Lima Group partners also referred Venezuela to the International Criminal Court, which Venezuela joined in 2002 (ICC, n/d). Canada and its allies also used the UN Human Rights Council, the Human Rights Commission, and the OAS Permanent Council to leverage its diplomatic pressure. After four pointless attempts to negotiate with the Maduro regime, a fairly solid consensus emerged stressing the need for Maduro to step down and new presidential elections to be held.⁵

Third, *the presence of a credible and elected opposition, carried by the largest anti-government protests in Latin American history*.⁶ There is no doubt that the nomination of Juan Guaidó

² Interesting that on this updated website Maduro is still called “President” in March 2019.

³ The Lima Group was established on August 8, 2017, in Lima, Peru, to coordinate participating countries’ efforts and apply international pressure on Venezuela. Meetings of the group have been regularly attended by representatives from Argentina, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Mexico, Panama, Paraguay, Peru and Saint Lucia.

⁴ The International Contact Group includes the European Union, eight European countries (Germany, Spain, France, Italy, Portugal, Holland, the UK and Sweden) and four Latin American countries (Uruguay, Bolivia, Costa Rica and Ecuador).

⁵ The four attempts at negotiation with Maduro were: the *Mesa de Negociación y Acuerdos* (2002-2005), the *Conferencia Nacional por La Paz* (2014), the *Mesa de Diálogo Nacional* (2016-2017), and the *Mesa de Diálogo* in the Dominican Republic (2017-2018). See Pareja, 2018.

⁶ Venezuela is one of the most violent countries in the world and it is not easy to find reliable information on death and casualties resulting from repression of those protests, but since early 2014 many hundreds of protesters were killed by the regime. According to Amnesty International, 41 people died during public protests from gunshot wounds just in a few days (between Jan. 21 and 25) in early 2019. See The Canadian Press, 2019.

as interim president on January 10, 2019, emboldened not just Canada but an increasing number of likeminded countries from around the world to step up their pressure on Maduro. While there are debates about the constitutionality of his nomination by the National Assembly (based on articles 233, 333, and 350 of the Bolivarian Constitution adopted under Hugo Chávez in 1999), there is no doubt that the legislature became the only popularly elected branch of government after January 9, 2019. Guaidó's appointment as interim president offered a constitutional path to regime change that represented a "Venezuelan solution" to the crisis.

Fourth, *Venezuela is a Western country with a solid democratic tradition*, unlike countries of the Middle East for instance, which were similarly (and unsuccessfully) pressured to democratize in recent history. The goal of Canada and its like-minded partners is to "restore constitutional democracy", not to export it.

Fifth, Canada's bold response *aligns with its preference as a "middle power" for diplomatic and multilateral solutions to international crises*. Canada and its partners in the Lima Group explicitly and consistently support peaceful transition and reject military interventions.⁷ Countries siding with Canada are democracies-

-though Honduras and Guatemala, in name only--and Maduro's main allies are not (Russia, China, Cuba).

Sixth, Canada's policy toward Venezuela does not depart from an unspoken rule of our foreign policy according to which *the promotion of human rights and democratic values are more easily deployed in countries or regions where hard Canadian interests are not at stake*.

While various combinations of these factors can be found elsewhere, perhaps nowhere else do we find all of them in place and reinforcing each other.

A STRONG VOICE FOR DEMOCRACY IN THE WORLD, SOMETIMES

Canada ratified all the major international human rights treaties.⁸ The Human Rights and Democratic Values agenda (HRD) has been the third pillar of Canada's foreign policy since the foreign policy review process of 1993-95. In fact, it can be argued that it has been an integral part of Canadian efforts abroad since the early 1980s (Lui, 2012; Nossal *et al.*, 2015). Though they are all officially equal in importance, the other two pillars ("peace" and "prosperity") are clearly "more equal" than the third, to paraphrase Orwell.⁹ This is not

⁷ According to Adam Austen, a spokesman for Ms. Freeland, "We have been clear that the restoration of democracy must be driven by Venezuelans themselves; we do not support military intervention to resolve this crisis." Quoted in Dickson, 2019.

⁸ Indigenous rights may be counted as the exception. See Lightfoot, 2018.

⁹ Officially, Canada's priorities in the region under the current Liberal government are as follows: Encourage inclusive economic growth and sustainable development; support poverty eradication; promote and defend human rights; strengthen democracy; support climate change mitigation and adaptation; improve regional security; increase opportunities for marginalized groups, in particular women, girls and Indigenous people. Government of Canada, 2018b.

surprising: as Rhoda Howard-Hassmann convincingly argued, in foreign policy anywhere, human rights “rarely, if ever, takes precedence over other concerns” (Howard-Hassmann, 2018: 176-77).

Canada periodically “rediscovers” Latin America (Daudelin, 2007; Mace and Thérien, 2012). For all the talk about “our neighbourhood” and “our hemisphere”, the reality is that Latin America does not matter enormously for Canada. The country only joined the Organization of American States in 1990, though it has indeed been quite active in this institution since then, becoming a major contributor to its election monitoring and assistance, as well as human rights promotion activities (Legler, 2012, p. 592).

Former Prime Minister Brian Mulroney once said that the two most important files for a Canadian Prime Minister are national unity and relations with the US. Not all Canadians would agree with that statement, but it is undisputable that Canadian foreign policy is primarily directed at the US. Even our relations with other countries are affected by this intimate relationship.

This is not to say that Canada is always keen on following the US lead. Canada refused to join US-led military interventions in Vietnam and Iraq. What is more, in our hemisphere Ottawa has maintained friendly diplomatic relations with Communist Cuba and never supported the US embargo. But Canada-US relations are more vital for us than

for Americans, and Canada normally takes US sensibilities into consideration when conducting its business with the rest of the world.

In the case of the international campaign for regime change in Venezuela, Canada and its Latin American allies took the lead in pressuring the Maduro government, rather than following the US, as critiques of our policy sometimes suggest. But the US is certainly on board. President Trump famously said that “all options are on the table”, meaning that a US military intervention in Venezuela is not ruled out as an option. It is not clear if he said this just because Trump always likes the optics of having all options on the table, especially the ones that are likely to magnify his decision-making power, or because he is seriously contemplating this option. At the time of writing this article, it remained to be seen whether this threat would suffice to incite the Venezuelan military to switch sides and support interim President Guaidó, and how much waiting time is enough to call it a failure (Toro, 2019). Among the many countries involved in pressuring Caracas, the US is the only foreign country that does not reject the option of a military intervention. One should keep in mind that the Venezuelan opposition does not seem to oppose a military intervention as a matter of principle.

Canada has free trade agreements with seven countries south of the Rio Grande, more than with countries of any other regions.¹⁰ But with the exception of Mexico, these agreements

¹⁰ Canada has Free Trade Agreements with Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panama, Peru, and Mexico. Additionally, Canada has nine Foreign Investment Promotion and Protection Agreements in the region.

have not resulted in significantly increased bilateral trade with Canada. They have more to do with Canadian investments in the extractive sector and, to a lesser extent, the financial sectors (the latter in the Caribbean mostly), in a handful of Latin American and Caribbean nations. Looking at total trade by region, Latin America comes 4th (C\$ 66,346 million), behind the US (C\$ 665,397 million), Asia/Oceania (C\$186,182), and Europe (C\$119,874) (Government of Canada, 2013a).

Venezuela is not a very important trading partner for Canada. Petro-Canada left Venezuela after selling its stake to state oil company Petroleos de Venezuela SA on June 26, 2007. According to the Canadian Trade Commissioner Service, total merchandise imports from Venezuela reached C\$ 35 million in 2014 (Canadian Trade Commissioner, 2018). The data appears to be inconsistent from one source to another about Canada’s exports to Venezuela, but the relative insignificance of the South American country in our trade relations is not in doubt.

Table 1
Ranking of countries that imported the most Canadian shipments by dollar value (2017)

1. US	\$319 billion (76%)*
5. Mexico	\$6.1 billion (1.4%)*
16. Brazil	\$1.3 billion
26. Chile	\$682 million
30. Colombia	\$574.8 million
34. Peru	\$548.1 million
45. Argentina	\$343.5 million

52. Ecuador	\$240 million
61. Venezuela	\$152.1 million
47. Cuba	\$313.1 million

* Percentage of total Canadian exports.
(Source: World’s Top Exports. <http://www.worldstopexports.com/canadas-top-import-partners/>)

This being said, it appears that Canadian oil producers have capitalized on Venezuela’s economic crisis by increasing their share of the world’s largest refining market. According to an article published in the *Financial Post*, “Venezuelan heavy oil production competes directly with Canadian oil sands barrels for space at refineries specially calibrated to process heavy blends.” For the first time in 2018 Canadian exports to the U.S. Gulf Coast outstripped Venezuelan exports. “That’s a fairly considerable shift in the balance”, according to Scotiabank commodity economist Rory Johnston (Morgan, 2018). And yet, it is hard imagining this to be a key factor explaining Canada’s policy toward Venezuela.

There does not seem to be meaningful domestic “demand” from civil society for our assertive policy in Venezuela. According to the 2016 census, there are 674,640 Canadians of Latin American origins in the country, out of a total population of 37 million, and according to available (and conceivably not up to date) numbers, only 26,345 of them come from Venezuela (Statistics Canada, 2016). Electoral politics is hardly an important factor explaining our policy.¹¹

¹¹ Conversely, electoral politics may help explain Canada’s bold policy in Ukraine, since more than one million Canadians claim Ukrainian roots.

Finally, a minor but perhaps relevant factor is the weakness of the Venezuelan regime's ideological lobby in Canada, compared to the Cuban lobby, for instance. For the latter, a small but vocal and well-entrenched group of academics and consultants (including a former ambassador) have been cheering for decades in favour of ever closer political and economic relations with the island. This has resonance in a population with some sympathy for the no.1 scourge of Uncle Sam in this hemisphere. Unlike some of the countries in the region, Venezuela is not a popular destination for Canadian tourists. In short, Canadians do not have many reasons to be directly concerned about Venezuela.

Canada's strong stand against the Maduro regime is routinely presented by government officials as evidence of Canada's consistently "strong voice" in support for human rights and democratic values (HRD) around the world (Government of Canada, 2017). In fact, Canada's record is spotty at best when it comes to pursuing this agenda. As Dominique Clément concluded in his history of human rights in Canada, foreign policy has been "the weakest link in Canada's rights revolution" (Clément, 2016, p. 139). And yet, HRD have unquestionably become an objective of Canadian foreign policy in the past few decades. Since then, as Andrew Lui points out, Canada has played a leading role "in facilitating the diffusion of national human rights institutions around the world." For instance, he writes, Canada, "has been one of the major financial backers of

human rights commissions in South America, most notably the Inter-American Commission on Human Rights."¹²

A factor relevant to this case study is the perception that our default position on international conflicts is to offer a helping hand as an "honest broker," that is to say a neutral position. This has been to some extent our approach to conflicts in the Middle East, in particular the conflict between Israel and both Palestinians and Israel's Arab neighbours, except under the conservative administration of Stephen Harper (2006-2015). This by the way is another interesting example of an "exception" in Canadian foreign policy: Harper's refusal to be "neutral" or "balanced" in the Israel-Palestine conflict, a view that somewhat departed from the policy of his predecessor (or his successor Justin Trudeau) (Chapnick, 2016, p. 107). Of course, all other administrations have recognized Israel's right to exist and to defend itself against terrorism, so the difference is subtler than it may look at first glance. Similarly, the Trudeau-Freeland stance against the Maduro regime appears more forceful than Harper's only if one forgets that the situation in Venezuela has deteriorated significantly since the election of Trudeau's liberal government in October 2015. Canada may well be an easy case study for structural realists in international relations, since we rarely observe huge shifts in foreign policy as Liberals and Conservatives alternate in power.

Evidently, a policy of "honest broker" or "bridge builder" can be problematic when

¹² Lui, 139.

the time comes to muster the moral clarity necessary to defend a meaningful HRD agenda. Canada was not neutral during the first or second world war, and our foreign policy generally aligned with the West, the US and NATO. In this hemisphere Canada, under the Liberals, participated in a multilateral push to oust Peruvian strongman Alberto Fujimori in 2000. It also condemned the coup d'état in Honduras in 2009, though it was criticized for normalizing the relations too soon afterward. In sum, there are precedents for Canada both remaining neutral and for taking sides.

REGIONAL INCONSISTENCY: "OUR ALLY" CUBA

To get some more perspective, one could quickly look at Canada's policy toward the only country in the region that is arguably a worse offender of democratic rights than Venezuela: Cuba. If "Canada will not stand by silently as the Government of Venezuela robs its people of their fundamental democratic rights," as Minister Freeland said, its policy toward Cuba has studiously been to stand by silently as the Castro brothers (and now President Miguel Díaz-Canel) rob the Cuban people of their fundamental democratic rights (Grenier, 2018).

In response to a question during a town hall meeting at Brock University on January 15, 2019, on why Canada has a friendly relationship with Cuba but not with Venezuela, PM Trudeau said: "I think our perspective on Cuba has always been one of those proof points that Canada makes its own foreign policy determination," and "rightly so" in the case

of Cuba, even if "successive American administrations were not particularly pleased with Canada's perspective." But on Venezuela, the tone changed abruptly. He called Maduro an "illegitimate dictator" and a "brutal dictator", and added that "anyone who contends to be a friend of Venezuela, whether it's Cuba, Canada, or an individual, anyone who contends to be friend with the Venezuelan people, should be very clear and standing up and condemning the Maduro government" (Kalvapalie, 2019). Perhaps we can find here a hint of criticism of Cuba, but nothing explicit was ever said by his government about Cuba's support for Maduro.

All in all, it is hard to escape the conclusion that Canada is excoriating Venezuela for trying to emulate a country Canada is proud to have sunny relations with.

While the situation may be worse in some respects in Venezuela, the difference in criticism can be in no way because of Cuba's superior "democratic behaviour." The kind of presidential elections held in 2018 in Venezuela, while clearly unfree and unfair, would represent a positive step toward pluralism in Cuba's one-party system. Arbitrary detentions, total control of all branches of government by the executive, and violation of democratic rights are systematic and written into law on the island. While Maduro is accused of violating the constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, his Cubans counterparts do not need to disregard their 1976 constitution to trample democratic rights: its template is the USSR's constitution of 1936 (Rojas et al., 2017). Cubans visiting Venezuela are pleasantly surprised at how relatively free the media and internet access are compared to the reality at

home. Monitoring organizations such as The Economist Intelligence Unit, Reporters without Borders and Freedom House rank Cuba lower than Venezuela in their indexes of democracy, press freedom, and civil and political rights. Finally, one cannot imagine the Cuban government tolerating public demonstrations by the opposition, let alone having opponents meeting regularly in a government building, and appointing an interim president, who could then leave and return to the country.

True, violent repression in Cuba is not as overt as it has been recently in the *patria* of Bolívar. Arguably, this is because Cuba is a more stable dictatorship, one that has already exported most of its opposition overseas. To recall: in the wake of the 1959 revolution, violent clashes with the “counter-revolutionary” opposition lingered on until mid-1965 in Cuba.

This being said, the humanitarian situation is conceivably worse in Venezuela, primarily because of rapidly deteriorating access to food and medicine. But then again, it is hard to measure and compare. The Cuban government does not produce statistics on poverty on the island. We know most Cubans are very poor, especially if they don't have access to remittances regularly sent by their family in exile, a source of income not (yet) available to most Venezuelans.

One can think of several plausible explanations for this inconsistency, starting with the Trudeau family and its strange fascination with Fidel. Comparisons with US President Donald Trump's man crush on Vladimir Putin come to mind. One cannot help but wonder if Minister Freeland's silence on Cuba (it would

be a shoe-in addition to her Putin-Maduro axis of evil) is a concession made to the boss.

Other explanations, *inter alia*: Venezuela is (still) an OAS member, unlike Cuba, though if memory serves, Canada and other principled guardians of the OAS Democratic Charter are invariably sanguine about welcoming Cuba back to the hemispheric fold. Perhaps hostility toward communist Cuba is now perceived as an outmoded residue of the Cold War. Venezuela is a post-Cold War failing state, driven to the ground by a clumsy heir of Hugo Chávez, with no Bay of Pigs or even embargo (the US purchases most of Venezuela's oil) as convenient excuses. Venezuela is in the midst of a crisis, with lots of moving parts, rather than being fully constituted (or ossified) like Cuba, where it is too late for international pressures to work. The island fully “slipped into authoritarianism” — just as Freeland described Venezuela recently — in 1952 and then into totalitarianism in the 1960s. Former US President Barack Obama's rationale for opening up to Cuba was ostensibly that the US tried to topple the regime for longer than he had been alive, and repeatedly failed. Venezuela is still in flux, increasingly isolated in the region and the world, and consequently, amenable to change under international pressure. Maybe.

Canada's last ambassador to Caracas, Ben Rowsell, testified on Venezuela in front of the Senate Committee on Foreign Affairs, on February 21, 2019. Rowsell's voice is important not only because he represented Canada in Venezuela, but also because in his new position as Director of the Canadian International Center (CIC), he has been perhaps the most

vocal supporter of the Liberal government policy in Venezuela. Asked a question about the possible role of Cuba in both the Venezuelan crisis and its denouement, Rowsell said that he is “not very knowledgeable on Cuba”, that he often heard observers saying that Cuba and Venezuela’s regimes are closely linked and depend on each other for their resilience, but that in the absence of popular pressure for political change in Cuba, an important condition for Canadian intervention was not met. He even said that Cuba must be “reassured” by Canada and possibly the US that it will not be next on the regime change agenda (CIC, 2019). This is extraordinary since Canada’s justification for its bold policy toward Venezuela has always been first and foremost that the Maduro government is authoritarian and therefore illegitimate.

According to the CBC journalist Evan Dyer, author of a very good article on how the Trudeau government deals with Cuba’s influence in Venezuela, Canada has been reluctant to call out a government that Prime Minister Justin Trudeau called an “ally” during a 2016 visit to Havana. Foreign Affairs Minister Chrystia Freeland went as far as

characterizing Cuba’s role in Venezuela as “concerning” (Dyer, 2019; Cárdenas, 2018). “The issue of the Cuban role in Venezuela was discussed at the Lima Group meeting in Bogota on Monday,” she told CBC News. “We have heard directly from the Venezuelan opposition that they’re concerned by the role that some Cubans are playing in their country.” Dyer quotes Global Affairs Canada’s director for the Americas, Michael Grant, saying to a Senate committee that “Recently, we held our annual discussions on a senior level, and I can tell you that Venezuela was a topic of those discussions, with a view to sharing points of view and trying to find a common way forward. Did we? No. We have a fundamental disagreement.” CBC News asked Freeland if Canada still considered Cuba an “ally”. Her response conveys the government’s malaise: “Cuba is a country with which Canada has a longstanding relationship, a relationship that includes tourism, and where there’s a relationship with many Canadian businesses, and Cuba is a country where we have a relationship that allows us to raise serious concerns.”

Seemingly, Canada is not contemplating the responsibility of Cuban leaders in the

¹³ Corrales and Penfold summarize well the importance of Cuba in the ascendancy of Nicolás Maduro to the presidency: “For a start, the presidential succession was carefully orchestrated in Havana, under the guidance of the Castro brothers, Latin America’s champions of political survival. Fidel and Raúl Castro were key actors in helping Chávez identify and select a successor, eventually opting for Nicolás Maduro. For Cuba, Maduro was a good candidate for a number of reasons. As Venezuela’s foreign minister he showed unconditional loyalty to Havana, to *chavismo*, and to an anti-American foreign policy. Maduro also was committed to continuing sending oil subsidies to Cuba. He was also seen as capable of appealing to the most radical factions within *chavismo* while remaining able to talk to moderate forces, just as he had been able to do as foreign minister—for example, toward Colombia. He could be both belligerent and conciliatory by turns, depending on the circumstances, and this made Maduro appealing to the Cubans. Furthermore, there were rumors that Maduro was China’s and Russia’s top choice for the succession, a type of endorsement that Cuba could not simply ignore” (Corrales and Penfold, 2015, p. 163).

current crisis in Venezuela. Cuban infiltration of Venezuelan state institutions is apparently complete, as Cuban “advisers” can be found in virtually every single office, ministry or barrack of the Venezuelan state.¹³ The Secretary General of the OAS, Luis Almagro, advanced the number that 22,000 Cubans had infiltrated the Venezuelan regime, especially in security services such as the Bolivarian National Intelligence Service (SEBIN). When Chávez declared in 2007 that Cuba and Venezuela were a “single nation” with a “one single government”, he was not kidding. As Moisés Naím and Francisco Toro concluded in well-argued article on the current crisis in Venezuela, Chávez’s legacy and “Cuba’s influence must be at the centre of any attempt to explain it” (Naím and Toro, 2018).

Of course, Canada is not alone in being indulgent on Cuba. As Patricio Navia wrote, in 2009 the OAS resolution on Cuba, “showed that Latin American democracies were willing to relax the strict adherence to the principle of democracy in Latin America.” For him, “Many Latin American leaders would be amenable to accepting Cuba back in the community of nations regardless of whether there is a transition to democracy on the island. Many Latin American leaders regularly visit Cuba and fail to advocate for the respect of human rights or even meet with opposition civil society groups in the island” (Navia, 2019). That inconsistency could in theory become useful if Cuba could be pressured by its hemispheric friends to pressure Maduro. But to seriously entertain this

possibility, one needs to discard or ignore how important the presence of a pro-Cuba government in Venezuela is for Cuba’s own stability.

FROM HARPER TO TRUDEAU: PLUS ÇA CHANGE

Major turns in Canadian foreign policy are rare, and the foreign policy of Liberals and Conservatives (the only two parties that ever governed in Canada) do not differ as much as each of them want us to believe.¹⁴

The Trudeau administration’s pugnacious policy toward the Maduro regime followed the path of our 22nd Prime Minister Stephen Harper (February 6, 2006 to November 4, 2015), who always had adversarial relations with the governments of both Hugo Chávez (1999-2013) and Maduro.

Harper’s preference for free trade and liberal democracy in the Americas immediately clashed with Chávez’s “21st century socialism”. In July 2007, Prime Minister Stephen Harper toured Latin America and the Caribbean to announce his government’s policy of re-engaging the hemisphere. “Canada’s vision of the Americas” comprised three familiar pillars: security, prosperity, and democratic governance. The trip included stops in Colombia, Barbados and Haiti. However, the highlight was a speech the prime minister delivered in Chile, in which he presented Canada as a preferable alternative to both the “return to the syndrome of economic nationalism, political authoritarianism and

¹⁴ As mentioned earlier, in the Americas, our policy toward Cuba appears to be the exception, with Conservative government officials now and again voicing negative judgements on Cuba’s communist system, whereas Liberal officials typically refrain from that, at least in public.

class warfare,” in a clear allusion to Venezuela, and to the laissez faire capitalism of the United States (a rare criticism of the US model by the conservative PM). “Canada’s very existence demonstrates that the choice [between the US and Venezuela] is a false one,” he said (Woods, 2007). Note that he alluded to Venezuela rather than Cuba, a worse offender of civil and political rights and enemy of capitalism. This is perhaps due to the fact that unlike the “21st century socialism” of Venezuela, Cuban communism has never been a model for the region, not even in Venezuela. On the other hand, twenty-first century socialism, that is to say left-wing populism, seemed to be flourishing earlier in the century, as Hugo Chávez’s rhetoric (and economic largesse) seduced governments in Brazil, Argentina, Ecuador, Bolivia, Honduras, Nicaragua, and El Salvador, and small countries in the Caribbean. The “pink tide” differed from the “red” one of the previous century in one important way: it did not embrace command economy and one-party state, and therefore blended better with national revolutionary and populist traditions. A common feature however was the propensity to confront the US and to court anti-US governments in the world, regardless of specific ideological orientations. Thus, Venezuela joined Cuba in developing warm relations with countries like Russia, China, Iran, Iraq, Libya, and of course North Korea.

A low point in the history of relations between the two governments was PM Harper’s message of condolences to “the Venezuelan people” following Hugo Chávez’s death on March 5, 2013. The prime minister offered his “condolences to the people of Venezuela,”

and said that he looked forward “to working with (Chavez’s) successor and other leaders in the region to build a hemisphere that is more prosperous, secure, and democratic” (Kilpatrick, 2018). As reported by the *Globe and Mail* (Toronto), Harper also said: “At this key juncture, I hope the people of Venezuela can now build for themselves a better, brighter future based on the principles of freedom, democracy, the rule of law, and respect for human rights.” PM Harper’s message of condolences sounded more like an invitation to seize the moment to liberalize and democratize Venezuela. It was deemed “insensitive and impertinent” by Venezuela’s vice-minister for North America, Claudia Salerno (Mazereeuw, 2014a).

Over the years Harper made numerous comments against “economic nationalism, class warfare, and political authoritarianism” in the Americas. “There’s nothing out here that says that running an authoritarian state on petro dollars is not going to get you very far in the long term,” Harper said. And yet, the Harper government never shut the door on dialogue with the government of Venezuela about trade, security and good governance. For instance, according to the same *Globe and Mail* article, “The day before the news broke of Chavez’s departure from a Cuban hospital, [Canada’s Minister of Foreign affairs John] Baird told The Canadian Press that he wanted to hold talks on increasing opportunities for Canadian businesses in Venezuela.” Furthermore, “Baird said he had a full business agenda planned in Venezuela, but that ‘obviously we want to promote democracy, and we want to promote political freedoms.’” The minister also mentioned his displeasure about Venezu-

ela's rapprochement with Iran. Canada closed its embassy in Iran in September of 2012, and Baird said that "Canada views the Government of Iran as the most significant threat to global peace and security in the world today."

Diplomatic tensions are also illustrated by several episodes involving the Canadian embassy in Caracas. It has been inordinately active for years with funding to strengthen civil society in the sensitive areas of human rights, public health, and democratic governance (Government of Canada, 2018c:10). The Department of Foreign Affairs and International Trade (former name of Global Affairs Canada) launched a democracy promotion centre (the Andean Unit for Democratic Governance) in October 2009, based in Lima but backing civil society organizations in places like Bolivia and Venezuela, in addition to helping to establish independent ombudsmen in Guatemala and Peru (Government of Canada, 2013b).

Under Harper, the Canadian embassy started to award human rights prizes essentially to opponents of the Maduro regime. Canada's annual Human Rights Award, co-sponsored with the Central University of Venezuela, was presented for the first time in 2009. Each year the recipient has travelled to Canada and met with Canadian parliamentarians to share experiences (Government of Canada, 2018c).

It goes without saying that this singular activism created tensions with Caracas. A fairly simple gesture like exchanging ambassadors proved to be difficult over the past five years. The appointment of Canadian ambassador, Ben Rowsell, described in *The Hill Times* (Ottawa) as "a rising star in the Canadian foreign service partly for his reputation as an

early adopter of digital diplomacy," was announced on Feb. 28, 2014, but the two countries accepted each other's ambassadors only in June of 2015 (Shane, 2015a; Shane, 2015b; Mazereeuw, 2014b). A working group of the leftist NGO Canadian Council for International Cooperation, the Americas Policy Group, deplored the nomination of Mr. Rowsell because of indications that "this specialist in the political use of social media was appointed to the post to facilitate Canadian communications with social forces that aim to overturn the Venezuelan government" (Gómez et al., 2014). Mr. Rowsell, who is now President and Research Director of the Canadian International Council in Ottawa, was ambassador until 2017. The same year Venezuela's Vice-President Delcy Rodríguez declared the chargé d'affaires at the Canadian embassy Craig Kowalik *persona non grata*, because of his alleged interference in domestic affairs (Gordon, 2017). Canada downgraded diplomatic ties with Venezuela after the fraudulent elections of May 2018 by announcing it would not seek to replace Rowsell.

Another early indicator of tensions between the Harper government and the Maduro regime, *The Hill Times* also reported that in July of 2015, Venezuela's former foreign minister, José Vicente Rangel, accused the Canadian embassy of helping about thirty agents of an unnamed "important intelligence organization" to enter Venezuela. The Canadian government rejected the accusations as "ridiculous and patently false". The former minister-turned-TV-host made more accusations in October that Canada was trying to destabilize the country, which Canada

again rejected (Shane, 2015a). Similarly, a prominent member of the ruling party and President of the National Assembly, Diosdado Cabello, alleged in the Spring of 2015 that the Canadian embassy had prior knowledge of an attempted coup against Maduro, an allegation the Canadian embassy characterized as “completely false” (Shane, 2015b).

Finally, it must be pointed out that in addition to the Prime Minister and the Minister of Foreign Affairs delivering statements on Venezuela, two standing committees of parliament (the Sub-Committee on Human Rights and International Development and the Senate Committee on Human Rights) worked on the Venezuela crisis going back years, inviting numerous witnesses from the Venezuelan opposition (including the wife of imprisoned opposition leader Leopoldo López) to testify about the looming political, economic, and humanitarian crisis in Venezuela.

CRANKING UP THE PRESSURE UNDER TRUDEAU-FREELAND

By the time Justin Trudeau’s Liberals won the parliamentary elections on October 19, 2015, the crisis in Venezuela was well under way. What is sometimes described as a “slow motion coup” transformed the regime from a “competitive authoritarian regime” under Chávez to a full-fledged dictatorship under his former Minister of Foreign Affairs Nicolás Maduro (Polga-Hecimovich, 2017: 35).

Politically, the important landmarks are as follows. In December of 2015 the Opposition Democratic Unity (*Mesa de la Unidad Democrática*, or MUD) coalition won two-

thirds majority in parliamentary elections. But despite winning a legislative majority, and possibly a supermajority, the MUD has been largely unable to legislate. In fact, as a report for the Latin American Studies Association points out:

[...] through a combination of presidential vetoes and favourable rulings from government-stacked courts, President Maduro has rendered the National Assembly nearly powerless. This has included giving the Supreme Court (Tribunal Supremo de Justicia, TSJ) the power to approve the budget law in October 2016 (a prerogative that belongs to the legislature), perpetuating Maduro’s recurring state of emergency, and even declaring the National Assembly in contempt of court (Polga-Hecimovich, 2017: 35).

The opposition’s response was to organize a recall referendum, which is perfectly legal according to the Constitution. It was nullified by President Maduro in October of 2016.

Arguably, the complete rupture of the constitutional order came in March of 2017, when the government-controlled judiciary basically stripped the National Assembly of all its power, opening the door to the pseudo-elections of a new Constituent Assembly controlled by the executive in July of 2017. The action against the National Assembly led the OAS Permanent Council to adopt on a resolution on April 3rd, co-sponsored by Canada and others, determining that there had been “an alteration of the constitutional order” in Venezuela.

The presidential elections of May 2018, boycotted by most of the opposition, was the last nail in the coffin of Venezuelan democracy. Most of the opposition leaders were banned from participating, because they were in jail

or in exile. Meanwhile Maduro continued to integrate military generals into national leadership roles (a trend started under Chávez), escalated the imprisonment of political dissidents and the repression of popular protests that kept coming back in large numbers since February of 2014.

Economically, the turning point appeared to be a sharp fall in international oil prices, falling from \$147 per barrel to \$30 per barrel in 2016. This led to the calamitous shortage of basic goods and medicine, as well as frequent and lengthy power outages. Of course, as Moisés Naím and Francisco Toro wrote in early 2018, “Venezuela’s decline began four decades ago, not four years ago.” They point out that “all of the world’s petrostates suffered a serious income shock in 2014 as a result of plummeting oil prices. Only Venezuela could not withstand the pressure” (Naím and Toro, 2018).

Under the Liberal government, Canada continued to exert pressure on the Maduro regime. It supported the appointment of prominent Canadian human rights defender, former Minister of Justice and Attorney General Irwin Cotler, to an OAS panel of independent international experts that were examining evidence on possible crimes against humanity in Venezuela, with a view to bringing these before the International Criminal Court should the evidence support this course (OAS, 2018).

Perhaps the most significant initiative for Ottawa was the establishment, with the active support of Canada, of the Lima Group on August 8, 2017, in Lima, Peru. It is committed to closely monitoring events in Venezuela and applying pressure on Venezuela’s government until the full restoration of democracy in the

country is achieved. There is no doubt that the momentum for the Lima Group was amplified by a particularly activist OAS committed to denouncing the violation of human rights in Venezuela, thanks to the leadership of its new Secretary General (and former foreign minister of the socialist government of José Mujica in Uruguay), Luis Almagro. Almagro is an outspoken critique of Maduro and (increasingly) of Cuba as well.

The last Declaration of the Lima Group (February 25th), with US vice-president Mike Pence in the attendance, was to “reaffirm the right of all Venezuelans to live in democracy and freedom, and therefore reiterate their support for the holding of free and fair elections, open to the participation of all political forces, with international accompaniment and observation, organized by a neutral and legitimately constituted electoral authority.” For these new democratic elections to be held, the group demanded “the immediate departure of Nicolás Maduro and the cessation of the usurpation, respecting the constitutional authority of the National Assembly and the Interim President, Juan Guaidó.” The Declaration also reiterated the members’ conviction “that the transition to democracy must be conducted by Venezuelans themselves, peacefully and within the framework of the Constitution and international law, supported by political and diplomatic means, without the use of force.”

Under the Liberals the Canadian government continued to support initiatives in Venezuela by NGOs working more or less explicitly with the opposition. According to the Government Response to the July 2017 Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and

International Trade on Venezuela, through the Peace and Stabilization Operations Program (PSOPs), the “Government of Canada has been supporting the work of Barcelona-based Institute for Integrated Transitions (IFIT) in Venezuela with \$203,000 in funding in the 2017-18 fiscal year. IFIT is a highly respected non-governmental organisation dedicated to helping fragile and conflict-affected states achieve more inclusive and sustainable transitions out of war or authoritarianism” (Government of Canada, 2018c). Furthermore, “The Canadian Embassy in Caracas further supports domestic efforts to restore democracy and resolve the crisis by using CFLI funding to support democratic coexistence in vulnerable communities and building understanding between civil society and political actors. Much of its \$150,000 in annual program funds are used to create space for human rights defenders with a focus on justice, freedom of expression and freedom of assembly, as well as the right to health and access to food (see above)” (Government of Canada, 2018c). Finally, “Yet another CFLI project is allowing a local NGO to build understanding between Venezuelan civil society and political actors in what is a highly polarized Venezuelan society. It brings civil society leaders and political actors together to promote the setting up of agendas of understanding in five priority areas: (i) governance, (ii) democracy, elections and institutions,

(iii) political economy and development, (iv) justice and security; and (v) life conditions of Venezuelans” (Government of Canada, 2018c: 13). The Canadian government is also one of the sponsors for a team of researchers who investigate corruption in Venezuela, named *Transparencia Venezuela*. A branch of the international NGO Transparency International, its goal is to “fight corruption and impunity”: not the line of research the Maduro regime is keen on (Transparencia Venezuela, n/d).

CRITICIZING CANADA’S POLICY

In parliament, the government’s policy is basically supported by the official opposition (the Conservative Party), and it was not virulently opposed by the social-democratic NDP either, until an internal rebellion seemed to have pushed its embattled leader to listen to his leftist base and refrain from supporting Guaidó.¹⁵

Outside of parliament, some critical voices have been heard, namely from unions, like Canadian Union of Public Employees and the Canadian Labour Congress; and from some NGOs, academics, and columnists.¹⁶

Though one likes to think that responding to a humanitarian crisis of this scale is not or should not be an ideological battle between the right and the left, the reality is that voices opposed to Canada’s policy usually come from the left, though not exclusively, while a wider cast

¹⁵ The NDP’s Foreign Affairs critics Hélène Laverdière “told the National Post that she was speaking for the party when she said she’s ‘comfortable’ with Canada recognizing a new interim president in Juan Guaidó,” but then the party leader Jagmeet Singh refused to do the same. In July 2018 Laverdière announced that she will not run for the third time in October 2019 (see Zimonic, 2019).

¹⁶ A petition is circulating, representing 15 organizations and 167 individuals as of mid-April 2019.

of ideological characters support this policy. Among the voices opposing a diplomatic push for “regime change” in Caracas, it is conceivable that many would call for nothing less, if Maduro were a right-wing dictator supported by the US, and Gaidó, a budding Fidel or Chávez.

Criticism of the Canadian government’s position can be summarized in the following six points, in no particular order (e.g. McQuaig, 2019; Gagnon, 2019; Taylor, 2019; Kirk and Kimber, 2019; Avalos and Spronk, 2019).

First, referring to Canada’s participation in the Lima Group, many consider that the coalition is suspicious, because it cannot be much better than the least recommendable of its members. Canada is indeed siding with countries with questionable democratic credentials, like Honduras and Guatemala, or questionable *tout court*, like Brazil under the presidency of Jair Bolsonaro (though the country joined the Lima Group before he was elected in a free and fair election in October of 2018). Many on the left have quickly noticed that the Lima Group is composed mostly of conservative governments.

Second, siding with the US is almost automatically condemned by the left, but also by many centrists. With Donald Trump in the White House, it is even easier to mistrust the US and fear its intervention in the region. For example, the NDP stated that “Canada should not simply follow the U.S.’s foreign policy, particularly given its history of self-interested interference in the region,” the NDP leader Jagmeet Singh said. “The question of who is to lead Venezuela should be in the hands of Venezuelans” (Ballingall, 2019).

Third, the Canadian government indulges in hypocrisy when making a fuss about human rights in Venezuela and not in Honduras, Guatemala, or Brazil. It also has business as usual (mostly) with countries like Saudi Arabia and China, among many others offenders of human rights.

Fourth, the policy is all show and rhetoric, with no plan B, and no intention to apply the same principles in our relations with other non-democratic countries in the world (a good thing since it would be unsustainable).

Five, Canada should not push for regime change in Venezuela; it should be neutral, not blame Maduro more than the opposition, and favour no more than dialogue between the two.

Finally, six, the interim president Juan Guaidó is (too) young, a self-appointed president, and a rookie with no base outside of the small district that elected him as representative in the National Assembly

To my knowledge, the government has not responded point by point to all these critiques, but this much can be said: it does not comment on how unsavory some of its allies are in the Lima Group; it makes a point of reminding everybody that Canada has been involved in multilateral effort to democratize Venezuela for years, before the US jumped in; it repeats that the Venezuela crisis is unique and therefore calls for a unique and urgent response; it highlights that neutrality or dialogue with Maduro are no longer viable options, since they were attempted several times in the past and failed; and finally, it contends that Guaidó was elected as president of the National Assembly, the only branch of government with popular legitimacy, and therefore

he is plausibly the only legitimate leader left in the country. Supporting Guaidó, for Canada, is supporting a made-in-Venezuela solution to the crisis: Guaidó is not supposed to act as interim president for very long. The Canadian government always insists on the urgency of the situation in Venezuela, something its opponents are typically very reluctant to do¹⁷.

The Canadian government is not the only advocate of its own policy. The Canadian media have been broadly supportive, and so are several columnists and academics. The bottom line is, foreign policy is almost never a major source of concern for Canadians, not even during electoral campaigns. To say that our policy toward Venezuela is a burning topic around the water cooler would be an exaggeration.

CONCLUSION: MOVING FORWARD?

At the moment of writing this article, Guaidó had just returned to Venezuela from Colombia. Since his return to the country, the regime has been zeroing in on Guaidó, barring him from running for public office (joining opposition leaders Leopoldo López and Henrique Capriles in the penalty box), accusing him of sabotaging the electric sector, arresting his chief of staff Roberto Marrero, removing his parliamentary immunity as president of the National Assembly, accusing him of fraud, and letting various officials accuse him of treason. There are two possible interpretations: either

the regime is losing patience with Guaidó, or the regime is in fact showing a great deal of patience: how many dictatorships would let an opposition leader freely organize demonstrations and speak to foreign media and politicians.

If Maduro steps down sooner rather than later, and Venezuela finally restores democracy, it will be counted as a fine victory for the Trudeau government, the Lima Group, and many other partners in Europe. It may embolden the Liberals to try the same formula elsewhere: to be sure, there is no shortage of corrupt and autocratic regimes in the world to lean on.

What is more probable is that Canada, either under the Liberals or the Conservatives (they may well return to power in the Fall of 2019), would soon go back to their usual prudence in choosing when and where it can practice the difficult art of liberal and democratic interventionism. While there are many non-democratic countries in the world, one cannot easily find another country where all the ripe conditions for multilateral diplomatic pressures are present in such a pressing way.

Canada and its allies may also fail. The Maduro regime may get a grip and stabilize itself somewhat, as Cuba did after the revolution or during the very trying “Special Period” after the collapse of the Soviet Union. Then what? You own it if you break it, as the saying goes, but did Canada break anything? Arguably,

¹⁷ The circulating petition mentioned above handles this in two awkward sentences: “We are cognizant that both internal and external factors have played a role in generating the current crisis. Internally, none of the contending parties are beyond reproach for their deep erosion of political legitimacy in Venezuela”.

no. In fact, its responsibility to help would potentially be greater if democracy is restored. If the US intervenes militarily, it will not be with Canada's support. One thing is for sure, a defeat in Venezuela would probably dampen Canada's newly found enthusiasm for virtuous foreign policy.

Either way, the promotion and protection of human rights will continue to be an integral part of Canadian efforts abroad. How big a part, it is hard to know.

REFERENCES

- Avalos, L. and S. Spronk. (11/02/2019). A Short Guide for Canadian Anti-Imperialists on the Current Crisis in Venezuela. *SP The Bullet*.
- Ballingall, A. (24/02/2019). Jagmeet Singh questions Canada's recognition of Venezuelan opposition leader. *The Star* (Toronto).
- Canadian Trade Commissioner. (22/10/2018). Venezuela. Retrieved: <https://www.tradecommissioner.gc.ca/venezuela/index.aspx?lang=eng>
- Cárdenas, J. R. (07/02/2018). Elephants in the Room: Cuba is Making the Crisis in Venezuela Worse. *Foreign Policy*.
- Chapnick, A. (2016). Stephen Harper's Israel Policy. In A. Chapnick and C. J. Kukucha (eds.), *The Harper Era in Canadian Foreign Policy, Parliament, Politics, and Canada's Global Posture*. UBC Press, pp.105-120.
- CIC. (22/02/ 2019). Ben Rowsell speaks on Venezuela to the Senate Committee on Foreign Affairs, Feb. 21st 2019. Canadian International Council. Retrieved: <https://thecic.org/en/cic-president-ben-rowsell-speaks-to-senate-committee-on-foreign-affairs-and-international-trade/>
- Clément, D. (2016). *Human Rights in Canada: A History*. Waterloo, ON: Wilfrid Laurier University Press, Laurier Studies in Political Philosophy.
- Corrales, J. and M. Penfold. (2015). *Dragon in the Tropics, Venezuela and the Legacy of Hugo Chávez*. Second edition. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Daudelin, J. (2007). Canada and the Americas: A time for modesty. *Behind the Headlines* (Canadian Institute for International Affairs and the Centre for International Governance Innovation) 64, no. 3 (May).
- Dickson, J. (03/02/2019). Canada says it opposes military intervention in Venezuela as Lima Group meets. *The Globe and Mail* (Toronto). Retrieved: <https://www.theglobeandmail.com/world/article-canada-says-it-opposes-military-intervention-in-venezuela-as-lima/>
- Dyer, E. (03/03/2019). Trudeau Government Reluctant to Call Out Havana for Repressing Venezuelans. *CBC News*. Retrieved: <https://www.cbc.ca/news/world/venezuela-canada-cuba-1.5040857>.
- Gagnon, L. (18/02/2019). L'ingérence au Vénézuéla. *La Presse*.
- Gomez, S.; T. Ward and B. Wood. (26/03/2014). Canada Must Call for Dialogue amid Venezuelan Unrest. *The Hill Times*.
- Gordon, Daphne. (23/12/2017). Venezuela moves to revoke Canadian diplomat's status, accuses him of meddling. *CBC News*. Retrieved: <https://www.cbc.ca/news/politics/venezuela-canadian-diplomat-craig-kowalik-persona-non-grata-1.4463958>
- Government of Canada. (13/08/2013a). Trade data online. Retrieved: <http://www.ic.gc.ca/eic/site/tdo-dcd.nsf/eng/Home>
- Government of Canada. (2013b). Inspection of the Embassy of Canada, Lima, Peru including the

- Embassy of Canada (Program Office) in La Paz, Bolivia. 24/01-01/02/2013. Retrieved: <https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/inspection/2013/lima.aspx?lang=eng>.
- Government of Canada. (13/06/2017). Canada's approach to advancing human rights. Date modified. Retrieved: https://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/advancing_rights-promouvoir_droits.aspx?lang=eng
- Government of Canada. (2018a). Statistical Report on International Assistance 2016-2017. Date Modified: 27/07/2018. Retrieved: <https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/odaaa-lrmado/sria-rsai-2016-17-b2.aspx?lang=eng>
- Government of Canada. (2018b). Canada and Latin America and the Caribbean. Retrieved: https://international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/latin_america-amerique_latine/index.aspx?lang=eng
- Government of Canada. (2018c). Government Response to the July 2017 Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade: The Deepening Crisis in Venezuela: Canadian and Regional Stakes. Ottawa, Minister of Foreign Affairs, March.
- Government of Canada. (2019a). Canada and the Venezuela Crisis. Date modified: 29 March 2019. https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/response_conflict-reponse_conflits/crisis-crisis/venezuela.aspx?lang=eng
- Government of Canada. (10/01/2019b). Canada rejects the Maduro regime's illegitimate mandate in Venezuela. *Global Affairs Canada*. Retrieved: <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2019/01/canada-rejects-the-maduro-regimes-illegitimate-mandate-in-venezuela.html>
- Grenier, Y. (21/06/2018). Cuba, sí, Venezuela, No? A double standard in foreign policy. *OpenCanada.org*.
- Howard-Hassmann, R. E. (2018). *In Defense of Universal Human Rights*. Polity.
- ICC. (n/d). Venezuela. Preliminary examination. Retrieved: <https://www.icc-cpi.int/venezuela>
- Kalvapalie, R. (16/01/2019). Trudeau slams Venezuelan 'dictator' Maduro, sidesteps question on Brazil's president. *Global News*. Retrieved: <https://globalnews.ca/news/4851670/trudeau-venezuela-maduro-brazil-bolsonaro/>
- Kilpatrick, S. (11/05/2018). Chavez's death brings hope of a better future for Venezuela: PM Harper. *The Globe and Mail*.
- Kirk, J. and S. Kimber. (05/02/2019). Canada's leadership on Venezuela is misguided, misdirected - and a mistake. *The Globe and Mail*.
- Legler, T. (2012). Wishful Thinking, Democracy promotion in the Americas under Harper. *International Journal* (Summer): 583-602
- Lightfoot, S. (2018). A Promise Too Far? The Justin Trudeau Government and Indigenous Rights. In N. Hillmer and P. Lagassé (eds.), *Justin Trudeau and Canadian Foreign Policy*. Toronto, ON: Palgrave Macmillan, Canada Among Nations series, pp. 165-185.
- Lui, A. (2012). *Why Canada Cares: Human Rights and Foreign Policy in Theory and Practice*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Mace, G. and J.-P. Thérien. (2012). Canada and the Americas: making a difference? *International Journal*, 67, No. 3, pp. 569-582.
- Mazereeuw, P. (14/05/2014a). Canada's diplomatic doghouse. *The Hill Times* (Ottawa).
- Mazereeuw, P. (05/03/2014b). Canada dispatches digital diplomacy devotee to Caracas. *The Hill Times* (Ottawa).

- McQuaig, L. (13/02/2019). Canada helps tee-up U.S. invasion of Venezuela, *The Star* (Toronto).
- Morgan, G. (23/05/2018). Canadian oil flows into U.S. Gulf Coast market as Venezuela continues 'death spiral', *Financial Post*.
- Naím, M. and F. Toro. (2018). Venezuela's Suicide, Lessons from a Failed State. *Foreign Affairs* (November/December). Retrieved: <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2018-10-15/venezuelas-suicide>
- Navia, P. (06/03/2019). The Problem with Defending Democracy in Venezuela, but not Cuba. *Americas Quarterly*.
- Nossal, K. R.; S. Roussel and S. Paquin. (2015). *The Politics of Canadian Foreign Policy*. (4th edition). McGill-Queen's University Press.
- OAS. (29/05/2018). Report of the General Secretariat of the Organization of American States and the Panel of Independent International Experts on the Possible Commission of Crimes against Humanity in Venezuela. Panel of Independent International Experts (Santiago Canton, Irwin Cotler, Manuel Ventura Robles), Organization of American States. Washington, D.C.
- Pareja, F. A. (2018). Mecanismos alternativos de diálogo y negociación en el conflicto político de Venezuela (2002-2018). *Pensamiento Propio*, 47 (Jan-June), 37-67.
- Polga-Hecimovich, J.; I. Sagarzazu and R. Sánchez Urribarrí. (2017). Venezuelan Overview. *Lasa Forum* 18, No. 1 (Winter): 35-39.
- Rojas, R.; V. C. Bobes, A Chaguaceda (eds.) (2017). *El cambio constitucional en Cuba: actores, instituciones y leyes de un proceso político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Shane, K. (03/03/2015a). Canada not confirming each other's ambassadors, *The Hill Times* (Ottawa).
- Shane, K. (02/06/2015b). Months later, Canada, Venezuela accept each other's ambassadors, *The Hill Times* (Ottawa).
- Statistics Canada. (2016). 2016 Census. Retrieved <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=PR&Code1=01&Geo2=PR&Code2=01&Data=Count&SearchText=Canada&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=Ethnic+origin&TABID=1>
- Taylor, S. (27/02/2019) Canada is carrying an hypocritical torch in stand against Maduro. *The Hill Times* (Ottawa).
- The Canadian Press*. (20/02/2019) Amnesty documents Venezuelan rights violations since start of democracy protests. *The Star* (Toronto). Retrieved: <https://www.thestar.com/news/canada/2019/02/20/amnesty-documents-venezuelan-rights-violations-since-start-of-democracy-protests.html>
- Toro, F. (25/02/2019). With U.S. military action, Venezuela could become the Libya of the Caribbean, *The Washington Post*.
- Transparencia Venezuela*. (n/d). Website: <https://transparencia.org.ve/project/quienes-somos/>
- UNHCR. (2019). Asylum applications by Venezuelans soar to over 400,000. 08/03/2019. Retrieved: <https://www.unhcr.org/news/press/2019/3/5c826efe2e9/asylum-applications-venezuelans-soar-400000.html>
- Woods, A. (18/07/2007). PM takes rare shot at U.S. *The Toronto Star*.
- Zimonic, P. (06/02/2019). NDP insists it's united on Venezuela despite Singh's refusal to describe Guaido as interim president. Retrieved <https://www.cbc.ca/news/politics/venezuela-maduro-guaido-singh-1.5008880>

China in Latin America: an inconvenient guest*

Diego J. Cardona T.**

ABSTRACT

The exponential involvement of China in Latin America has triggered a debate about the possible consequences of this may have on America's hegemony in the hemisphere. Even though China does not seem ready to challenge Washington's primacy in the region, its actions are affecting the balance of power. From a Neorealist theoretical approach, this research evaluates the economic and military ties between Beijing and the region, in order to answer the question: Is China undermining US hegemony in Latin America? It finds that China has emerged as an alternative source of financing for development projects and infrastructure, promoting the image of Beijing as a role model in the international arena, and hindering, meanwhile, Washington's exercise

of power. Military ties with the countries in the region have helped Beijing to strengthen its position in the global balance of power, but these are not being targeted to weaken US hegemony in the short-term.

Key words: Hegemony, Great Powers, Latin America, Economic Relations, Military Relations.

China en América Latina: una invitada inconveniente

RESUMEN

La creciente presencia de China en América Latina ha alimentado un debate acerca de las posibles consecuencias que puede tener para la hegemonía estadounidense en el hemisfe-

* This document is an adapted extract from the thesis submitted to obtain the Master's degree in Strategic Studies at Victoria University of Wellington. The document has not been published before.

** Master degree in Political Studies at Javeriana University and Master Degree in Strategic Studies at Victoria University of Wellington. Bachelor in Finance and International Relations at Universidad Externado de Colombia. Assistant Professor Victoria University of Wellington, Wellington, (New Zealand). [djcardona11@gmail.com], [https://orcid.org/0000-0002-5700-7997].

Recibido: 27 de marzo de 2019 / Modificado: 29 de abril de 2019 / Aceptado: 2 de mayo de 2019

Para citar este artículo:

Cardona T., D.J. (2019). China in Latin America: An inconvenient guest, *OASIS*, 30, pp. 77-96

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.05>

rio. Aunque China no parece estar lista para competir por la hegemonía en la región, sus acciones están afectando el balance de poder. Desde una postura neo-realista, este ensayo revisa los vínculos comerciales y militares entre Beijing y América Latina, con el objetivo de responder la pregunta: ¿está China quebrantando la hegemonía de EE.UU. en la región? El documento demuestra que China ha emergido en los últimos años como una fuente alterna de financiamiento para proyectos de desarrollo e infraestructura y esto ha fortalecido la imagen de Beijing como modelo a seguir en el ámbito internacional, minando, al mismo tiempo, el ejercicio de poder estadounidense. Los vínculos militares con los países de la región han ayudado a Beijing a fortalecer su posición global en términos de distribución de poder, pero no se han enfocado en debilitar la hegemonía estadounidense en el corto plazo.

Palabras clave: hegemonía, súper potencias, Latinoamérica, relaciones económicas, relaciones militares.

Over the last four decades, China has ascended at a rate that, if it continues, would make the country powerful enough to rearrange the whole international system. After the collapse of the Soviet Union, the United States reconfirmed its dominant position and status as the only superpower, creating a unipolar world order (Brooks & Wohlforth, 2017). However, the Chinese economy today is the second largest in the world –measured by GDP– and it is expected to overtake the US as the largest economy by 2050 (Gray, 2017). Economic power translates almost inevitably into military and

political power. Over the last few years, China has been increasing its military spending and has modernized its armed forces (SIPRI, 2016; SIPRI, 2018). In addition, the Asian power has shown confidence to challenge the status quo in international issues such as the South China Sea dispute. China has used its economic and military power to build artificial islands and expand its military presence in order to gain control of the whole zone. During the last decade, Beijing has felt confident enough to open its first military base abroad, in Djibouti, develop the ‘Go Out’ policy to strengthen economic ties with different regions of the planet –including Latin America, and even to propose ambitious futuristic projects such as the Belt and Road Initiative. The hegemonic position enjoyed by the US in the unipolar world during the nineties and beginning of the two-thousands is now under scrutiny. China might not be ready to challenge the unipolarity of the international order yet, but its ascent has stimulated questions about a future bipolarity/multipolarity of the system and the consequences this may have on different regions of the world.

Latin America –LA– is geographically located in the closest sphere of US influence and this particularity has determined the relations between the hegemon, the region, and any foreign power throughout history. Even though the continent was dominated by European powers for centuries, after the wave of independence movements, the emergence of the US as the regional hegemon eradicated any attempt of further European intervention. Washington assured its dominance through the *Monroe Doctrine*. LA regained Washington’s strategic

attention during the Cold War, when the USSR inspired and supported leftist revolutions in Cuba, Nicaragua, El Salvador, Bolivia, Uruguay and Guatemala, among other countries. The presence of Moscow in America's 'backyard' triggered a wave of interventionism to stop the advance of Communism.

Nevertheless, with the collapse of the USSR, the US turned its attention to other areas of the globe, particularly the Persian Gulf during the conflicts in the nineties. The *War on Terror* made the region almost irrelevant in the new world order –with the exception of Colombia and its long-lasting civil war. The US faced the threat of non-State actors rather than the superpower competition of the 20th century and LA was not a natural niche for radical Islamism and terrorism. Even though America has historically been confident about the balance of power and its geostrategic advantage, Washington has always reacted when a foreign power has tried to modify the regional order. Beijing's actions in the region may not be seen as an imminent threat to US position; however, a growing Chinese presence in the region in the long-term can undermine Washington's influence, and thus can have consequences in the global distribution of power.

China has been increasing ties with LA in recent years. In 2001, President Jiang Zemin travelled to Chile, Argentina, Brazil, Cuba, Uruguay, Venezuela, and Mexico. From 2002 to 2008, President Hu Jintao visited Brazil, Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, and Perú. In 2012, Wen Jiabao travelled to the region. Xi Jinping visited Latin American countries in 2014, 2016 and 2018. These high-level meetings were accompanied by lower-level

contacts between diplomatic bodies, corporate and business representatives, and cultural and academic exchanges. Consequently, China is now LA's second largest trade partner, the main source of international public finance and has surpassed the US as the main destination for its exports (Yen-Pin & Vargas, 2017). Additionally, the Asian country is now the second user of the Panama Canal (He, 2007) and has signed long-term agreements for infrastructure development and exploitation of natural resources. Beijing confirmed the intention to stay long term in the region with the promise, made by Xi Jinping at the first ministerial forum between China and the Community of Latin American and Caribbean States – Celac- in 2015, to invest 250 billion dollars in LA over the next decade (Rajagopalan cited by Yen-Pin & Vargas, 2017). As Washington focused on other areas of the planet, Beijing built a relationship with LA that it expects to preserve and strengthen in the coming years.

Classic-Realism points out that states operate in an anarchical system and thus, "political action, itself, (is) inspired by the moral principle of national survival" (Morgenthau, 1978, p. 11). This theoretical approach is based on human rationality that aims to maximize gains while minimizing risks. This principle drives the foreign policy of a state. Accordingly, Hans Morgenthau (1978, p. 8) cited Max Weber to explain the permanence of this principle, "Interests not ideas dominate directly the action of men".

A set of realist theorists have changed the focus from human nature to the structure of the international system as the main driving principle. For Structural Realists or Neo-realists,

the way to guarantee the survival of a state is to protect or improve its relative position in the international structure. In an anarchic system, where no one sits above the great powers and there is no guarantee that no one will attack another, it is logical for a state to increase its relative power and the position in the structure to assure its survival (Mearsheimer, 2016). In the founding work of Structural Realism, *Theory of International Politics*, Kenneth Waltz (1979) argued that “the structure of a system changes with changes in the distribution of capabilities across the system’s units”. Thus, “states may alter their behaviour because of the structure they form through interaction with other states” (Waltz, 1979, p. 93). If a given state feels that the structure is changing because a redistribution of the capabilities is taking place, it is expected that the state will modify its behaviour to protect its position in the structure. Power is the means that allows the state to modify its behaviour, influence other states and the structure as a whole. Waltz (1979) highlighted that a state is powerful to the extent that its behaviour affects others more than others’ behaviours affect its own. In consequence, great powers are willing to compete for influence in different regions of the planet as this could affect the structure in their favour.

The rise of China and the growing ties with LA versus the historical relations between the US and the region are addressed from the Structural Realism theory. As any other region in the world, LA has been a field of competition between the great powers. The colonies in the subcontinent were providers of resources to finance the competition between European

powers. With the rise of the US as an industrial power, hegemony over the region was central to Washington’s security policy. The redistribution of capabilities after WWII created a bipolar world where the US and the USSR competed for global hegemony that included approaches to LA. Although the end of the Cold War modified the structure and the US emerged as the most powerful state in the world in a unipolar order (Brooks & Wohlforth, 2017), the fast rise of China over the last decades is putting pressure on Washington. From Structural Realism, the rise of China will mean a redistribution of the capabilities and a later modification of the structure. As Waltz pointed out, “states may alter their behaviour” to influence or respond to the changes of the structure (1979, p. 93), it is, therefore, not a surprise that Washington responds to Beijing and seeks to contain China.

The growing relations between Beijing and LA could be the first signs of a redistribution of power in the hemisphere. Mearsheimer indicates that the rise of China “is likely to be the most significant event in world politics over the course of the twenty-first century” (2014, p. 28), and also points out that “the United States is the only regional hegemon in modern history” (2014, p. 41). Hence, the interaction of these two events provides a unique opportunity to explore the impacts of a rising power in the region of an incumbent hegemon. This document questions if the activities of China in the region are undermining US hegemony. It finds that Chinese activities and links with LA, particularly in economic terms, have hindered US exercise of power, but that Washington still enjoys a position of

privilege and the region is not decisively in favor of China's grand strategy.

In *The Tragedy of Great Power Politics*, Mearsheimer (2014, p. 40) states that "a hegemon is a state that is so powerful that it dominates all the other states in the system" and adds that "no other state has the military wherewithal to put up a serious fight against it". Additionally, Paz (2012, p. 5) addresses the term as "an area where power is exercised at will and without interference". For Paz (2012, p. 1) a hegemonic challenge takes place when "a rising power defies the status quo created and/or sustained by a hegemonic power, seeking peer status or attempting to become the new hegemon".

However, following the assumption of Mearsheimer (2014), that in order to become a global hegemon one power must become first a regional hegemon in its own region, the study assumes that China is not capable of overthrowing the US as the regional hegemon in LA as Beijing has not reached hegemony in its own region. East Asia is the region where a fiercer competition between the two powers is taking place and although, The Thucydides Trap is a latent possibility between a declining Washington and a rising Beijing, it is not likely that the fight for LA will trigger the first bullet. This assumption explains why this research aims to discuss how China is undermining US hegemony instead of debating if China is challenging US hegemony or if there is a power transition the region.

According to the definition of hegemony adopted, any agreement, link or tie between LA and China that interferes with US exercise of power, is understood as an obstruction to

US hegemony. Based on the realist assumption of power as a zero sum game, any increase of Beijing's presence in the region would reduce US leverage and power in some way. Hence, if China continues its expansion, a competition for influence in the region can be expected. It is commonly agreed that China has been increasing its ties with LA over the last decades, but in order to measure the Chinese presence in the region, and thus the increase of its relative power, two dimensions are considered in this essay. First, the economic links, which considers trade agreements, investment of China in the region, share of China in Latin American trade, and long-term infrastructure and investment projects. Second, the military ties between Beijing and LA, arms sales, training and cooperation agreements, the presence of formal military bases, or other types of contacts with military purposes.

THE ECONOMIC PRESENCE OF CHINA IN LATIN AMERICA

From a materialistic view, Keohane defined hegemony as "control over capital, markets and raw materials" (cited by Urdinez *et al.*, 2016). This means that any advance of China in LA in terms of economic agreements, stronger trade relations or large investment projects would undermine Washington's hegemony in the region. According to this approach, if China gains greater control of markets, capital or raw materials in LA, Beijing will gain relative hegemony at the expense of Washington, since power is a zero-sum game from a structural realist perspective. In this section, Keohane's materialistic approach is complemented with

other consequences of the economic involvement of China in the region that could hinder America's hegemony, in order to match the selected definition of hegemony for this research, as "an area where power is exercised at will and without interference" (Paz, 2012).

In November 2016, the People's Republic of China issued the second Policy Paper on LA and the Caribbean in order to reinforce a relationship that has been growing since the turn of the millennium. In around twenty years, China mutated from an insignificant player in the region to one of the most important trade and economic partners. The trade between LA and the Asian power has skyrocketed, rising from \$15 billion USD in 2001 to \$260 billion USD in 2014 (Yu, 2015). China has become the main source of international public finance for the region and the second largest trade partner (Esteban cited by Yen Pin & Vargas, 2017). In 2013, China overtook the US as the top destination for South American exports buying 14% compared to 12% for the US (Ray & Gallagher, 2015). Additionally, between 2003 and 2016, Chinese companies invested over \$110 USD billion in LA (Avendano, Melguizo & Miner, 2017). Beijing has also reached agreements with different countries in the continent to deliver important infrastructure projects such as a new interoceanic canal in Nicaragua or an express railway connecting the coasts of Brazil and Peru. In January 2015, President Xi Jinping promised to invest \$250 USD billion in the region at the first ministerial forum of China and the Community of Latin American and Caribbean States (Rajagopalan cited by Yen Pin & Vargas, 2017) – the China-CELAC Forum is an international body

that does not include the United States. The economic presence of China in the region is becoming increasingly evident and the Asian country has become an important player for the Latin American states.

According to some scholars, the economic interest of China in LA is driven by the necessity to secure access to natural resources and raw materials and open new markets for Chinese manufactured goods (Jenkins, 2012; Pham, 2010; Hsiang, 2016). LA import and export data confirm these hypotheses. According to the MIT Observatory of Economic Complexity (OEC), Brazil, Chile, and Peru have become the main exporters to China, accounting for 51%, 21% and 11% of the exports from the region respectively. Soy beans, Iron ore and Crude Petroleum comprised almost the totality of goods imported from Brazil between 2000 and 2016. Chile mainly exports Copper Ores, Copper and Iron Ores. In terms of imports, the OEC identified Brazil (35%), Chile (20%), Argentina and Colombia (11%) as the main destination for Chinese goods. The Chinese exports to these countries are made up of machinery, electronics, and garments. This relationship with LA responds to the main objectives of securing access to resources and raw materials, maintaining the level of production, and opening markets for Chinese goods and sustaining economic and industrial growth.

This data not only show a relative accomplishment of the Chinese objectives of opening markets and securing natural resources, but also a strengthening of Beijing's economic position in LA vis-à-vis the United States. According to data gathered from the World Bank, the WTO and the UN in the World Integrated

Trade Solution initiative (WITS), between 1999 and 2016, LA reduced its share of US imports from 49.43% to 32.71%; while, China increased its participation in the Latin American market in the same period from 1.9% to 18.41%. China's quest for natural resources is reflected in the growth of LA exports to that country, which soared from 0.74% in 1999 to 9.01% in 2016. However, the US remains the main destination accounting for 57.27% in 1999 and 46.11% in 2016. In both cases, China enjoyed a better situation in 2016 than in 1999, while Washington's economic position has weakened. In terms of LA imports, China has acquired an important share of the market, strengthening its global economic position and providing a relative degree of economic independence for the Latin American countries from Washington.

The 'go out' policy encouraged Chinese businesses to invest abroad in order to maintain the economic escalation of the country. As a consequence, Chinese Foreign Direct Investment (FDI) soared from less than two percent of the global total a decade ago to represent more than 10% in 2016 (Avendano, Melguizo & Miner, 2017). LA has received a cumulative flow of FDI from China of \$110 USD billion between 2003 and 2016, with \$60 billion USD destined to Brazil alone (Avendano, Melguizo & Miner, 2017). The Chinese FDI in LA has also reflected the two main economic goals discussed above. However, the last two years there has been a shift in the focus. Between 2013 and 2016, the extractive sector has lost

importance, falling from 60% to around 40% of the total FDI; while the service and alternative energy sectors gained preponderance, rising from 20% to 40% and from less than 5% to around 10% respectively (Avendano, Melguizo & Miner, 2017). According to Avendano, Melguizo and Miner, the shift is in response to a redesign of the Chinese internal and external economy (2017). Beijing is trying to evolve from an industrial economy to a more complex market of services and high-tech products. Additionally, this is a sign of the accomplishment of Beijing's objective of securing raw materials and commodities from LA and the construction of new partnerships in sectors that had not been explored before. The economic relations between the region and China, is therefore, reaching a new level of complexity and interconnection, indicating that Beijing plans to stay in LA in the long-term.

The evolution of the trade from extractive industries to different sectors has also been reflected in the Chinese participation in infrastructure projects in LA. According to Yen Pin and Vargas (2017), the neoliberal reforms imposed by the International Monetary Fund during the nineties have led to fiscal adjustments that have negatively impacted the investment in infrastructure, and as a consequence, LA countries have been willing to open the door to Chinese infrastructure investments. Consequently, 60% of China's Greenfield FDI in LA between 2010 and 2014 corresponds to the construction sector (Ray & Gallagher, 2015). China accounted for 54%

¹ The type of FDI where a new project is started from scratch and thus does not respond to mergers and acquisitions.

of the total FDI projects in the region in 2013, a figure that is distorted by the inclusion of the stagnant Nicaragua Canal project, but still important when one considers that in 2014 Chinese Greenfield FDI represented 17% of the total FDI projects (Ray & Gallagher, 2015). Apart from the Nicaragua Canal, there are other important infrastructure projects that China has committed itself to delivering. This includes a \$10 billion USD transoceanic railway from the coasts of Brazil to the Pacific coast of Peru, that would facilitate the transport of Brazilian goods to Asia, a \$7.6 billion USD 'dry canal' through Colombia's coasts in the Pacific and the Atlantic, and a \$7.5 billion USD railway in Venezuela (Yen Pin & Vargas, 2017). Chinese involvement in LA's infrastructure projects is not only sustained through FDI but also through loans and financing. Between 2010 and 2014, China lent the countries in the region \$93.7 billion USD, around half of it destined to infrastructure projects (Ray & Gallagher, 2015). Furthermore, in 2014 China accounted for \$22.1 billion USD in new loans, surpassing the combined loan values of the two multilateral traditional lenders of the region, the Inter-American Development Bank and the World Bank (Ray & Gallagher, 2015).

If hegemony, as defined by Keohane, is the "control over capital, markets and raw materials" (cited by Urdinez *et al.*, 2016), the growing economic presence of China has already undermined Washington's regional hegemony. As described above, during the last decades, China has increased its economic partner share with the region, has become an important source of FDI and one of the most prominent providers of international financ-

ing. Beijing has secured access to commodities and raw materials, and at the same time has opened new markets for its manufactured and technological goods, accomplishing some of the previously established objectives. The economic success in the regions has encouraged China to promote deals in industries not explored before and to participate in ambitious long-term infrastructure projects. On the other hand, Washington has seen its economic presence reduced although it remains the most important economic partner for most of the Latin American countries. LA imports from the United States have reduced and the US-led organizations such as the World Bank and the Inter-American Development Bank have lost importance in the region as China offers alternative financing.

Nevertheless, there are other consequences of the economic presence of China in the region, beyond the mere control of markets and goods, which can interfere in the US exercise of power and thus hinder Washington's hegemony. Beijing has established "strategic partnerships" with countries in the regions like Brazil, Venezuela, Peru and Argentina (Hsiang, 2016). These partnerships respond to a quest beyond markets and goods. According to Yu, the Chinese strategic goal is to create a sphere of influence "enhancing its hard and soft power in order to elevate China's status at the systemic level" (cited by Hsiang, 2016, p. 59). The Nicaragua Canal, the Transoceanic Railway from Brazil to Peru and the "Dry Canal" in Colombia, share not only the ambition of large infrastructure projects, but also the geopolitical strategy of reducing the costs of transporting goods from Brazil and Argentina to the Pacific

Ocean, and more importantly, bypassing the US-dominated Panama Canal. If these projects are completed, the China-LA cooperation link will trigger an important change in the global economy, since there will be a stimulation of economic development among developing countries replacing, at the same time, the complete reliance on Western countries from the past (Swaine cited by Hsiang, 2016). The connection between infrastructure projects and the Chinese ‘grand strategy’ in the region is based on the assumption that Chinese banks and companies reflect the geo-economic strategy given the state intervention and ownership (Urdinez *et al.*, 2016). This assumption is confirmed by data that reports that 81% of the Chinese FDI in LA is performed by State Owned Enterprises (Avendano, Melguizo & Miner, 2017).

China’s willingness to finance and promote important projects for the development of the region can also impact Washington’s image and prominence within LA. The neoliberal economic reforms forced by the World Bank and the International Monetary Fund caused some unrest in a big part of Latin American society that saw small advances in the reduction of poverty and a considerable increase in inequality. Unlike the US-led traditional multilateral lenders (like the World Bank or the Inter-American Development Bank), China, under the policy of non-intervention in domestic affairs, does not impose conditions for economic or political reforms to grant the loans (Avendano, Melguizo & Miner, 2017). Moreover, developing countries in LA and Africa have been able to compare Chinese growth and their “own stagnate growth while being lectured by the

International Monetary Fund and patronized by aid agencies” (Hsiang, 2016).

The inspiration in the developing world caused by Chinese growth is also sustained by the economic struggle in the United States. The Nobel-award winning economist, Joseph Stiglitz, suggests that “while China moved about 500 million out of poverty, America’s middle class entered a period of stagnation”; this situation makes the US a less attractive role model to emulate in the world (cited by Hsiang, 2016, p. 47). This perception of China as a role model, added to the notion of a struggling American middle class and the disaffection for multilateral institutions of the current world order in the developing world and can strengthen Beijing’s leverage to reach its goals at the global level. If LA countries find in China a partner to stimulate their economies and their infrastructure, they will be more willing to support China’s vision of south-south cooperation and development, bypassing the American-led institutions. Without the requirements placed on LA countries to carry out democratic or economic reforms in order to be granted loans, the International Monetary Fund, the World Bank, the Inter-American Development Bank and the US, as regional hegemon, lose leverage in the promotion of values and norms of the current international system. Democracy and liberal economic reforms will no longer be part of the trade for ‘development funds’. In that case, China will find friends “extracted from US claws” (Urdinez *et al.*, 2016) useful for promoting its vision of multipolar world, one of the objectives stated in Beijing’s Second Policy Paper on LA and the Caribbean.

These economic relations have already shown some level of international political alignment between LA and China. Cheng (2006) highlighted how historically the “third-worldlist” orientation of China contributed to a 95% concurrence with LA in the United Nations votes. Additionally, Flores-Macías and Kreps (2013) found that growing commercial ties between China and LA and Africa has been translated into convergence of foreign policy. Particularly, “the more salient the trade relationship with China has become for African and Latin American economies, the more frequently these countries have voted with China on country-specific human rights votes in the UN General Assembly”, an important issue for China when promoting its vision of world order (Flores-Macías & Kreps, 2013). Furthermore, the relations have evolved throughout the last decades as China increased its presence in the region and the US lost strength. Urdinez *et al.* (2016) demonstrated that, between 2003 and 2014, the investment from Chinese banks and state-owned enterprises “has been stronger in areas where the US has exerted less hegemonic influence”. The research argues that China “is putting forth a contesting policy by actively engaging with pro-Chinese domestic constituencies” (Urdinez *et al.*, 2016).

The analysis of Urdinez *et al.* (2016) may suggest that China is occupying a power vacuum left by US own incapacity, and thus as a consequence of Washington’s own retrenchment. However, first, the strategy proved to be useful for Beijing as it strengthened the ‘Anti-American’ governments in the region, promoted new forms of international financing and development and established its own

presence in LA. Second, the Chinese economic relations with Brazil, Venezuela, Argentina, Peru, among others, could trigger a dialectical interaction that could push other countries historically aligned with Washington, like Mexico or Colombia, to China’s side. Third, as discussed above, China’s presence undermines US hegemony by offering alternative ways to finance the development, allowing LA countries to “minimize penalization in global capital markets and Western international financial institutions” (Gallagher *et al.*, cited by Urdinez *et al.*, 2016) for anti-democratic or anti-liberal market reforms. And fourth, the economic fuel has brought more countries into the Chinese sphere of influence who are willing to support Beijing’s vision of a new international order.

It could be argued that the penetration of LA was performed in a period when leftist governments emerged in the region, however, once the Chinese funds entered the countries it became difficult to reject them and China remained as an important economic partner despite the recent political shifts. With the change of government in Argentina, it was expected that Macri would drive the country back into the US sphere. However, according to the OEC (2018), China is still a key trade partner. Argentina’s exports to China have slightly reduced between 2008 and 2017, from 9.1% to 7.4% of the total. Furthermore, between 2008 and 2017 the imports from China have soared from 13% to 19%, while the imports from the US have reduced from 13% to 11%. Additionally, after the G20 Summit in Buenos Aires, Macri and Xi Jinping, announced more than 30 agriculture and investment deals to strengthen the commercial ties

(Henao, 2018). Despite the political disquiet in Brazil, by 2017 the country was the main destination for Chinese goods and FDI in the region, while the effect of the policies of Bolsonaro remain to be seen.

The dynamic of the regional government organizations has also reflected how Washington's hegemony has been hindered recently. When George W. Bush announced the war on Iraq, Washington used its economic pre-eminence to gain the support of LA countries. The Central American Free Trade Agreement –Cafta- had more geopolitical meaning than economic significance for Washington. The agreement had an estimated impact of less than 1% in US economy, while it was much more significant for Central American countries dependent on the American market (Taeheok, 2016, p. 234). Nevertheless, US Congress ratified the Cafta in 2005 and received in return the support for the war from the six Central American countries involved, in addition to Colombia, which by that time was receiving \$600 USD million a year in military aid (Taeheok, 2016).

However, the regional environment changed rapidly. Washington lost power in the traditional regional organizations and was excluded from the new organizations created. In 2005, the former Minister of Interior of Chile, José Miguel Insulza was elected as the Secretary-General of the Organization of American States. “It was the first time that a Secretary-General was elected without being pre-approved by the US”, moreover, Mr. Insulza was elected and occupied the office until 2015 (Hsiang, 2016). In 2006 the US proposal of a Free Trade Agreement across all

the continent, known as FTAA, failed because of the lack of support by left-ruled LA countries (Taeheok, 2016). In 2011, the Community of Latin American and Caribbean States – Celac- was created. The organization not only includes 33 countries and around 600 million people, but it also excludes the US and Canada and emerges as an alternative to the Organization of American States (Hsiang, 2016). Moreover, it was at the China-Celac forum in 2015 that Xi Jinping promised to invest \$250 billion USD. The new trade agreements in the region have also left Washington excluded. The Pacific Alliance links the economies of Peru, Chile, México and Colombia – the former two already have free trade agreements with China. In the Pacific Alliance the US and China act only as observers. While the Trans-Pacific Partnership –TPP–, which emerged as a strategy to retain Washington's economic power in South America and the Pacific strengthening economic ties with 11 states –including Japan, Australia, Singapore, Mexico, Chile among others-, mutated into the CTPP after President Trump withdrew the US from the agreement.

CHINA MILITARY POWER IN LATIN AMERICA

In *The Tragedy of Great Power Politics*, Mearsheimer (2014) used the size of the economy and the population of a given country as the main indicators of potential military might and its capability to become a superpower. China, as the biggest economy in the world – if measured by purchasing power parity-, or the second biggest measured by GDP, and as the most populous country in the world, has acquired both variables and hence, can become

a military power and, eventually, a superpower. Accordingly, China is currently the second military spender in the world, only behind the US. In 2017, China spent approximately \$228 billion USD, accounting for a 13% share of the world military expenditure (SIPRI, 2018). Additionally, even though Beijing argues that it has maintained a constant military budget of 2% of the GDP, as the Chinese GDP skyrocketed during the last decades the military expenditure rose from \$11.4 billion USD in 1989 to \$228 billion USD in 2017 (Sipri, 2016; Sipri, 2018). China has also stimulated the modernization of its military force throughout the last decades. The country started operating its first aircraft carrier in 2012, the fifth generation of fighter jets in 2017 and is speeding up modernization of its rocket technology and nuclear capabilities. Logically, the strengthening of Beijing's military power has been closely followed by Washington. In terms of LA, in the *2017-2027 Theatre Strategy* document, the US Southern Command has identified the greater presence of China, Russia, and Iran as a 'strategic challenge' (2017). According to the US Southern Command (2017), "These global actors view the region's economic, political, and security landscape as fertile ground through which to achieve their respective, long-term objectives and to advance interests that may be incompatible with ours and those of our partners", adding that "their vision for an alternative international order poses a challenge to every nation that values nonaggression, rule of law, and respect for human rights".

China's military expansion has somehow reached LA. According to Marcella (2012), China's military activity in the region falls

into five main dimensions: humanitarian, peacekeeping, military exchanges, arms sales and technology transfer. The first two categories are composed by individual events in the recent past. In 2011, China sent its hospital ship 'Peace Ark' to Central America and the Caribbean. The ship stopped in Cuba, Jamaica, Trinidad & Tobago and Costa Rica providing medical services to the local people and military (Marcella, 2012). Previously, in 2004, Beijing contributed with 130 riot policemen to the United Nations Minustah peacekeeping forces in Haiti. China is now the largest provider of peacekeeping forces of the five permanent members of the UN Security Council, and the deployment became the first Chinese uniformed formation to serve in the Western hemisphere and was maintained until the earthquake in 2010 (Marcella, 2012). Both events show Beijing's willingness to operate in the region and strengthen its soft power. The deployment of the 'Peace Ark' was a textbook example of using a military instrument in a non-military manner (Watson, 2013). A military vessel with a Chinese flag sailed around the Caribbean, demonstrating Chinese willingness to act as a global leader in a region traditionally unwelcome to foreign powers because of the Monroe Doctrine nature (Watson, 2013). Nevertheless, these were isolated events, peaceful in nature, which did not aim to directly harm US hegemony.

According to Paz (2012), based on the historical cases of Nazi Germany and the USSR in LA, when arms and weapons systems become an important portion of the trade, the threat perception of a hegemonic challenge in the United States gains importance. Therefore, the

increase of Chinese arms sales in LA during the last decade is likely to raise more concerns in Washington than the humanitarian and peace-keeping missions. The proliferation of leftist governments in the region, led by figures such as Hugo Chavez in Venezuela, Rafael Correa in Ecuador, the Kirchner family in Argentina and Evo Morales in Bolivia, facilitated a more fluid relationship with Beijing. Indeed, the most important Chinese military sales in the region took place while these presidents were in office. Between 2005 and 2012, China reached important deals such as the sale of K-8 Karakorum fighter jets to Venezuela and Bolivia, air search radars to Ecuador and Venezuela, surface to air missiles to Peru, among other less sophisticated equipment to Argentina, Paraguay, Mexico and Guyana (Marcella, 2012; Ellis, 2012). Other negotiated deals failed because of technical uncertainties or political decisions. The cancelation of a purchase of 5 armoured tanks by Peru, arguing difficulties with the engine supply for the engines of the vehicles, and the doubts that the Colombian army has, in terms of maintenance and technical support, for Chinese military products (Ellis, 2012) are examples of the former. The latter is exemplified by the announced intention to purchase around \$1 billion USD in Chinese weapons, including armoured personnel carriers, patrol vessels and fighter jets, by Argentinian President Cristina Fernandez de Kirchner in 2015 (Nixon, 2016), reversed by the new President Mauricio Macri, that instead reached an arms sales deal with the US, in 2017, the biggest since the Malvinas/Falklands war.

Even though the arms sales are a catalyser of distrust between competing superpowers,

the deals between China and LA are not significant for Washington and are not enough to increase the perception of threat. In 2009, Frank Mora, deputy assistant Secretary of Defence for Western Hemisphere Affairs, stated that China's arms sales and technology transfers are standard in the international community and that the new equipment can help LA to fight drug trafficking (cited by Marcella, 2012). Additionally, first, as US weapons systems become more specialized and expensive, China appears as a natural option for lower-tier weaponry more useful to LA needs (Watson, 2014). Second, the military budget of the countries in the region, with the exception of Brazil, is small and austere (Marcella, 2012). Third, as the region has built its military mainly from deals with the Western powers, more complex deals with China are difficult as countries are aware of the risk of mixing military equipment from different sources as it could make maintenance and readiness expensive and problematic (Marcella, 2012; Ellis, 2012). And fourth, the wave of leftist governments that facilitated the entrance of Chinese military sales is almost over, since Ecuador, Argentina, and Brazil have elected right governments and Venezuela is submerged in a profound social and economic crisis. In fact, the Venezuelan and Bolivian decision to buy Chinese K-8 fighter jets was shaped in part because of the impossibility of buying new American fighter jets or replacement parts for its American-made fleet, and the pressure that the US put on other western countries to block similar deals. In the case of Bolivia, for example, a specific deal with the Czech Republic was blocked (Ellis, 2012; Ellis, 2011).

Other elements of the relation between LA and China could trigger more distrust than the arms sales and the military transfer performed so far. In 2008, Venezuela paid the Chinese company, Great Wall Industries Corporation, \$406 million USD to develop and launch the satellite 'Simón Bolívar'. In 2013, Bolivia contracted the same company to develop and launch the satellite Tupac Katari, at a cost of \$300 million USD, of which the Chinese Development Bank financed \$295 million USD (Marcella, 2012). Moreover, Brazil and China have worked together on developing and launching 3 satellites, with more planned for the future (Marcella, 2012). The shift in Chinese foreign investment from extractive industries to service industries in the last few years may also be a matter of suspicion. Huawei, which has close ties with Chinese intelligence, has expanded its presence in the region and has built six out of the seven 4G mobile phone networks in Brazil (Coyer, 2016). According to the FBI, China could be using Huawei in America to spy on US citizens (Newsweek, 2018), and if that is the case, the network in Brazil could be used to feed Chinese intelligence of the hemisphere. The satellites can be used in the same manner. In 2017 China opened a space station in Patagonia, Argentina. Despite the fact that Beijing and Buenos Aires claimed that the facility is for peaceful purposes and for the exploration of space, the project has always been controversial. Argentina ceded part of its territory to a facility staffed and controlled by a unit of the People's Liberation Army (Robert Lee, 2016). Coincidentally, the space station is located at the same distance from the equator as Washington

and contains a 35 meter-diametric parabolic antenna; both the location and the antenna could be useful for non-civilian purposes like intercepting satellite communications or spying (Robert Lee, 2016).

Despite the possible military use for the satellites and the space station, China's preference for economic relations with the region over the military footprint is explained by a strategic choice, the recognition of its own current incapacity and the US military hegemony in LA. The global military presence for China is at an embryonic stage. The experience and potency that the PLA shows in East Asia is not reflected at the global level and do not pose a threat to the US. Rather than challenging the military balance, in LA, China has found a learning/training area for its own military. The, so far scarce, joint military exercises with countries like Brazil, Chile and Argentina, and the deployment of the military ship 'The Peace Ark' offered Beijing an opportunity to, first, learn military diplomacy with socially and culturally different countries, and second, work with US allies, collect information about the way the US engages and operates with allied navies (Watson, 2013).

Additionally, even though the deployment of the first aircraft carrier in 2012 was a demonstration of global aspirations, China lacks the majority of the naval and military deployments to exercise a global military presence (Watson, 2013). Moreover, Beijing does not have military bases or administrative agreements that allow it to establish a permanent presence in the region (Watson, 2013). Without the technical capacity to deploy self-sustaining operations and without bases

or agreements in LA, China is not currently able to use the PLA as an important element of power. Nevertheless, Beijing might not be interested in using the military hard-power to engage LA, since it has other strategic priorities in Asia, such as the South China Sea, the Taiwan Strait, and the Senkaku/Diaoyu Islands, more relevant for its rise as a regional hegemon in its own region. China is aware of the importance of the Monroe Doctrine and the risk of a formal military engagement in the region that could upset the US and undermine what it has already achieved (Watson, 2013). The conservation of the global order that allowed China's rise seems currently more important than the resources that LA can provide.

CONCLUSIONS

In *The Tragedy of Great Power Politics*, Mearsheimer (2014) points out that to challenge the ruling power at a global level, a given rising power first has to become a regional hegemon in order to gain the freedom to play in other areas of the world. This research complements Mearsheimer's thesis demonstrating that a rising power can undermine other powers' hegemony without having to become a regional hegemon itself. East Asia is still a hegemony dispute arena between the US, China and second-tier powers like Japan and Russia. Nevertheless, without challenging the US condition of ruling Superpower, China has managed in the last decades to undermine Washington's hegemony in its natural closest sphere of influence: Latin America.

-Economic power has been China's principal tool to hinder America's hegemony. First,

the economic agreements with the region have provided China with raw materials, energy sources and new markets for its products to sustain the economic growth, challenging, meanwhile, America's prime position as the most important trade partner for most of LA countries. Second, China has emerged as an alternative source of financing for development and infrastructure projects without the reforms and requirements of the traditional Western multilateral institutions. Chinese economic capacity, coupled with the policy of non-intervention in domestic affairs, have motivated the countries in the region to deepen their economic relations which has been reflected in the creation of multilateral institutions such as the China-Celac Forum, the failure of America-led initiatives like the FTAA, and the exclusion of Washington in new organizations such as the China-Celac, the Pacific Alliance – in which US and China act as observer members, and the TPP – the latter by its own choice.

In the military realm, the engagement between China and LA has been more limited. Yet, Beijing has revealed its willingness to support regimes unfriendly to Washington, exemplified by the sale of fighter jets to Bolivia and Venezuela after Washington had blocked the deals with Western countries. The existence and strengthening of these intra-regional regimes contribute to interfering with Washington's exercise of power. Additionally, through the launch of satellites, the expansion of information and communication companies – namely Huawei –, and the construction of a space station in Argentina, Beijing improved its position in the global military balance of power, since all these elements can be used for

intelligence gathering and spying purposes in an eventual armed conflict. Nevertheless, as China has other strategic priorities in its own region, and the US remains by far the principal military partner and power in LA, the region currently does not seem important enough for China to trigger a direct military competition. The military realm has been carried out to support the Chinese grand strategy in the long term rather than to hinder America's hegemony in the hemisphere in the short term.

Even though most of the theory approaches Offensive and Defensive Realism as mutually exclusive strategies, this research shows that China is using both simultaneously in LA. The economic penetration of the region, displacing the US as the main trade partner for some of the countries, securing access to energy sources and raw material, financing regimes unfriendly to Washington and promoting ambitious infrastructure projects can be labelled under the total quest for power of the offensive realist theory. However, acknowledging Washington's military superiority in the region and avoiding any military presence that can cause discomfort to the US, is also a sign of a defensive realist strategy. China has been highly offensive in economic terms, but smartly defensive in military engagements in order to avoid a response from Washington that it cannot contain. Accordingly, this study suggests that Offensive and Defensive Realism can be part of the same grand strategy of a superpower and can be applied differently depending on the type of engagement, the region and the short and long-term goals.

In *Theory of International Politics*, Waltz (1979) identified a group of dimensions which

a state has to excel in in order to be top ranked in the structure including, the size of population and territory, resource endowment, economic capability, military strength, political stability and competence. In an integral approximation to power, while a given state has to excel in all the list to become a top power in the structure, this study suggests that this power can be undermined weakening only one or two of the capabilities. The economic relation between China and LA has been enough to affect US exercise of power, without profound military engagement. How a rising power uses different tools to impact an incumbent hegemon or a declining power is a topic that deserves further research.

The political and diplomatic approaches between China and LA must also be considered as one of the dimensions where China can interfere with America's hegemony. However, it is out of the scope of this study and should be engaged in further research. In the last decades, Costa Rica (2007), Panama in (2016) and Dominican Republic (2018) have shifted from diplomatic relations with Taiwan to China, mainly encouraged by the economic incentives of a fluent relation with Beijing. Vis-à-vis the United States, the diplomatic recognition of either Taipei of Beijing by the countries in LA seems a harmless decision for Washington's hegemony. However, the sustained reduction of diplomatic allies for Taipei will increase Beijing's confidence to 'resolve' the dispute in the near future, which could mean a military invasion of Taiwan. Additionally, the cultural and academic relations with Latin-American countries seem to be oriented towards the engagement of the future generation of leaders in

the region to promote the notion of China as a role model and vital partner for development and prosperity. In this context, both the soft power engagement and the diplomatic objectives of China in the region do not seem to target Washington's hegemony, but to strengthen China position and leverage to ascend in the global balance of power.

REFERENCE

- Avendano, R.; Melguizo, A. & Miner, S. (2017). Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications. Atlantic Council & OCDE Development Centre. Washington. Retrieved from: http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Chinese_FDI_in_Latin_America_web_0626.pdf
- Brooks, G. & Wohlforth, W. (2017). The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-First Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position.
- Cheng, J. (2006). Latin America in China's contemporary foreign policy, *Journal of Contemporary Asia*, 36:4, 500-528, DOI: 10.1080/00472330680000311
- Clausewitz, C.; Howard, M. & Paret, P. (1993). *On War/ Carl von Clausewitz; edited and translated by Michael Howard and Peter Paret*. (Everyman's library; 121). London: David Campbell.
- Courmont, B. (2013). What Implications for Chinese Soft Power: Charm Offensive or New Hegemony? *Pacific Focus*, 28(3), 343-364.
- Coyer, P. (2016). China's Pivot to Latin America: Beijing's Growing Security Presence in America's Backyard. *Forbes*. Retrieved from: <https://www.forbes.com/sites/paulcoyer/2016/02/20/chinas-pivot-to-latin-america-beijings-growing-security-presence-in-americas-backyard/#1e76d17c24c2>
- Creutzfeldt, B. (2014). China en América Latina: seguimiento de la evolución. Bogotá: CESA. CS Journal.
- Dim sum for China; The United States and Taiwan. (2011, September 24). The Economist, 400(8752), 18(US). Retrieved from: <http://link.galegroup.com/helicon.vuw.ac.nz/apps/doc/A267630674/AONE?u=vuw&sid=AONE&xid=11beb621>
- Ellis, E. (2012). China-Involucramiento militar en América Latina. *Air & Space Power Journal*. Retrieved from: http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apj-s/2012/2012-2/2012_2_05_ellis_s.pdf
- Ellis, R. E. (2011, January). Chinese Soft Power in Latin America: a case study. *Joint Force Quarterly*, (60), 85+. Retrieved from: <http://link.galegroup.com/helicon.vuw.ac.nz/apps/doc/A275489747/AONE?u=vuw&sid=AONE&xid=fd7f0ee9>
- Erikson, D. P. (2006, July-August). A dragon in the Andes? China, Venezuela, and U.S. energy security. *Military Review*, 86(4), 83+. Retrieved from <http://link.galegroup.com/helicon.vuw.ac.nz/apps/doc/A150356901/AONE?u=vuw&sid=AONE&xid=67e31d61>
- Gálvez, L. (2012). China and Developing Countries: The case of Latin America. *Estudios Internacionales*, Año 44, No. 171 (Enero-Abril 2012). Universidad de Chile.
- Gao, C. (2018). China Says Latin America 'Eager' to Join Belt and Road. The Diplomat. January 24, 2018. Retrieved from: <https://thediplomat.com/2018/01/china-says-latin-america-eager-to-join-belt-and-road/>
- Glaser, C. L. (2015). A U.S.-China Grand Bargain?: The Hard Choice between Military Competition and Accommodation. *International Security* 39(4), 49-90. The MIT Press. Retrieved May 13, 2018, from Project MUSE database.

- Gray, A. (2017) The World's 10 biggest Economies in 2017. World Economic Forum, 09th March 2017. Retrieved from: <https://www.weforum.org/agenda/2017/03/worlds-biggest-economies-in-2017/>
- Grossman, D. & Lee, S. & Schreer, B. & Kastner, S. L. (2016). Stability or Volatility across the Taiwan Strait? *International Security* 41(2), 192-197. The MIT Press. Retrieved May 13, 2018, from Project MUSE database.
- He, L. (2007) China's growing interest in Latin America and its implications. *Journal of Strategic Studies*, 30:4-5, 833-862, DOI: 10.1080/01402390701431972
- Henao, L. (2018). Argentina and China Sign New Deals Strengthening Ties after G20. December 2, 2018. Retrieved: <https://www.ctvnews.ca/world/argentina-and-china-sign-new-deals-strengthening-ties-after-g20-1.4201356>
- Hsiang, A. C. (2016). Power transition: The U.S. vs. China in Latin America. *Journal of China and International Relations*, <http://dx.doi.org/helicon.vuw.ac.nz/10.5278/ojs.jcir.v4i2.1589> Retrieved from <https://search-proquest-com.helicon.vuw.ac.nz/docview/1912542793?accountid=14782>
- Ikenberry, J. (2008). The Rise of China and the Future of the West. *Foreign Affairs*. January/February 2008. Retrieved from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2008-01-01/rise-china-and-future-west>
- Jenkins, R. (2012) Latin America and China—a new dependency?, *Third World Quarterly*, 33:7, 1337-1358, DOI: 10.1080/01436597.2012.691834
- Kastner, S. (2016). Is the Taiwan Strait Still a Flash Point? *International Security*, vol. 40, No. 3 (Winter 2015/16), pp. 54–92, doi:10.1162/ISEC_a_00227
- Latin America/China: US policy shifts create openings. (2017, Mar 03). *Oxford Analytica Daily Brief Service* Retrieved from <https://search-proquest-com.helicon.vuw.ac.nz/docview/1873750771?accountid=14782>
- Lynch, D. (March 19, 2018). Playing the Taiwan Card. *Foreign Affairs*. Retrieved from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-03-19/playing-taiwan-card>
- Marcella, G. (2012). China's Military Activity in Latin America. *Americas Quarterly*, 6(1), 67-69. Retrieved from <https://search-proquest-com.helicon.vuw.ac.nz/docview/1017534354?accountid=14782>
- Mearsheimer, J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: University of Chicago. W.W. Norton & Company.
- Mearsheimer, J. (2016). *Structural Realism. International Relations Theory*, Fourth Edition. P. 51-67. Oxford University Press.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2016). China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. November 2016. Retrieved from: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1418254.shtml
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (Nov, 2016). Xi Jinping Attends Opening Ceremony of China-Latin America Media Leaders' Summit. Retrieved from: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/XJPDEGDEBLZLJXGSFWBCXZBLMJXD-YTJHZZDESSCLDRFZSHY/t1418647.shtml
- Morgenthau, H. (1978). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Fifth Edition, Revised, New York: Alfred A. Knopf, pp. 4-15.
- Newsweek* (February, 2018). China can Spy on US Citizens through their Huawei Smartphones, Spy Chief Warns. Retrieved from: <http://www.newsweek.com/china-can-spy-us-citizens-through-their-huawei-smartphones-spy-chiefs-warn-806430>

- Nixon, A. (2016). China's Growing Arms Sales to Latin America. *The Diplomat*. Retrieved from: <https://thediplomat.com/2016/08/chinas-growing-arms-sales-to-latin-america/>
- Nolte, D. (2013). The Dragon in the Backyard: US Vision China's relation with LA. *Papel Político*, vol. 18, No. 2, pp. 587-598, julio-diciembre 2017. Bogotá.
- OEC –The Observatory of Economic Complexity by Alexander Simoes– (2018). Retrieved from: <https://atlas.media.mit.edu/en/>
- Paz, G. (2012). China, United States and Hegemonic Challenge in Latin America: An Overview and Some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenge in the Region. *The China Quarterly*, supl. From the Great Wall to the New World: China and Latin; Cambridge, t. 209 (Mar 2012): 18-34.
- Pham, P. (2010) China's Strategic Penetration of Latin America: What It Means for U.S. Interests, *American Foreign Policy Interests*, 32:6, 363-381, DOI: 10.1080/10803920.2010.535762
- Phillips, N. (2011). Re-ordering the Region? China, Latin America and the Western Hemisphere. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Amsterdam, No. 90, (Apr 2011): 89-99.
- Prasad, B. (2017) A Latin American Battle: China VS Taiwan. *The Diplomat*. August 19, 2017. Retrieved from: <https://thediplomat.com/2017/08/a-latin-american-battle-china-vs-taiwan/>
- Ray, R. & Gallagher, K. (2015). China-Latin America Economic Bulletin 2015 edition. Boston University Global Economic Governance Initiative. Retrieved from: <https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2015/02/Economic-Bulletin-2015.pdf>
- Robert Lee, V. (2016). China Build Space-Monitoring Base in the Americas. *The Diplomat*. Retrieved from: <https://thediplomat.com/2016/05/china-builds-space-monitoring-base-in-the-americas/>
- Rodríguez, I. & Van de Maele, D. (2013). The soft power in China's foreign policy: implications for Latin America. *Polis (Santiago)*, 12(35), 497-517. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200022>
- Sipri (2018). Trends in World Military Expenditure, 2017. (May, 2018). Retrieved from: https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-04/sipri_fs_1805_milex_2017.pdf
- Sipri. (2016). Sipri Military Expenditure Database. Retrieved from: <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Taeheok, L. (2016). Within and/or Beyond Perception and Ideology: The U.S., China and Their Relationship towards Latin America. *Asian Journal Of Latin American Studies*, 29(1), 217-245.
- The Economist* (Nov. 19, 2016). "A Golden Opportunity; Latin America and China". *The Economist* 48. London.
- United States Southern Command. (2017). 2017-2027 Theater Strategy. (04 April 2017). Retrieved from: http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Final.pdf?ver=2017-05-19-120652-483
- Urdinez, F., et al. (2016). Chinese economic statecraft and U.S. hegemony in Latin America: An empirical analysis, 2003–2014. *Latin American Politics and Society*, 58(4), 3–30. doi:10.111/laps.12000.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.
- Watson, C. (2013). China's Use of the Military Instrument in Latin America: Not Yet the Biggest Stick. *Journal of International Affairs*, vol. 66, No. 2, The Rise of Latin America (Spring/Summer 2013), pp. 101-111.

- Wohlforth, W. (2016). *Realism and Foreign Policy*. Oxford University Press, pp. 35-53.
- World Integrated Trade Solutions, WITS. (2018). Latin America Import/Export partner Share. Retrieved from: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/LCN/StartYear/1989/EndYear/2016/TradeFlow/Import/Partner/BY-COUNTRY/Indicator/MPRT-PRTNR-SHR>
- Xing, Li. (2016) The Expansion of China's Global Hegemonic Strategy: Implication for Latin America. JCIR
- Yen-Pin, S. & Vargas, O. (2017). Is China Becoming a Hegemonic Challenge in Latin America and the Caribbean? A Political Economy Analysis of the Nicaragua Inter-oceanic Canal Project. *Issues & Studies: A Social Quarterly on China, Taiwan, and East Asia Affairs*, vol. 53, No. 1 (March 2017), DOI: 10.1142/S1013251117400021
- Yu, L. (2015). China's strategic partnership with Latin America: a fulcrum in China's rise, *International Affairs*, Volume 91, Issue 5, 1 September 2015, Pages 1047–1068, <https://doi.org/helicon.vuw.ac.nz/10.1111/1468-2346.12397>

Regionalismo Sul-Americano e defesa: os impactos da inflexão na Unasul e no CDS

Artur Cruz Bertolucci*
João Victor da Motta Baptista**
Leonardo Dias de Paula***

RESUMO

O arrefecimento do diálogo intergovernamental nos espaços de concertação política da Unasul, e em específico em seu CDS, podem ser interpretados como um desafio às análises mais otimistas quanto às possibilidades de cooperação na América do Sul. No presente

texto, analisamos o processo mais recente de esvaziamento do CDS da Unasul a partir do marco teórico dos estudos de integração regional e do instrumento analítico dos Complexos Regionais de Segurança. Argumentamos que o arranjo de cooperação regional instituído através da Unasul permanece volátil aos esforços e incentivos governamentais.

* Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). (CNPq). Pesquisador vinculado ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), São Paulo, (Brasil). [arturbertolucci83@gmail.com], [https://orcid.org/0000-0001-5696-531X].

** Mestrando em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente é Assessor Executivo no Instituto Observatório Social (IOS). Integra o grupo de pesquisa Observatório do Regionalismo (vinculados à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo - REPRI), São Paulo, (Brasil). [joaovictor.dmb@hotmail.com], [https://orcid.org/0000-0002-5937-9647].

*** Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Pesquisador vinculado ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e redator para o Observatório Sul-americano de Defesa e Forças Armadas, São Paulo, (Brasil). [depauladiasleo@gmail.com], [https://orcid.org/0000-0003-1585-6269].

Recibido: 19 de marzo de 2019 / Modificado: 29 de abril de 2019 / Aceptado: 2 de mayo de 2019

Para citar este artículo:

Cruz Bertolucci, A.; Motta Baptista, J. V. da y Dias de Paula, L. (2019). Regionalismo sul-americano e Defesa: os impactos da inflexão na Unasul e no CDS. *OASIS*, 30, pp. 97-114.

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.06>

Palavras chave: regionalismo sul-americano, Unasul, defesa, segurança.

Regionalismo Sudamericano y defensa: los impactos de la inflexión en Unasur y el CDS

RESUMEN

El enfriamiento del diálogo intergubernamental en los espacios de concertación política de la Unasur, y en específico en su CDS, pueden ser interpretados como un desafío a los análisis más optimistas en cuanto a las posibilidades de cooperación en América del Sur. En el presente texto, analizamos el proceso más reciente de vaciamiento del CDS de la Unasur a partir del marco teórico de los estudios de integración regional y del instrumento analítico de los Complejos Regionales de Seguridad. Argumentamos que el arreglo de cooperación regional, instituido a través de la Unasur, permanece volátil a los esfuerzos e incentivos gubernamentales.

Palabras clave: regionalismo suramericano, Unasur, defensa, seguridad

South American regionalism and defense: the impacts of the pivot in Unasur and the CDS

ABSTRACT

The cooling of intergovernmental dialogue in the political spaces of Unasur, and specifically in its South American Defense Council (CDS),

can be interpreted as a challenge to the most optimistic analyzes regarding the possibilities of cooperation in South America. In this text, we analyze the most recent process of emptying out the CDS from Unasur, through the theoretical framework of regional integration studies and the analytical instrument of the Regional Security Complexes. We argue that the regional cooperation arrangement established through Unasur remains volatile to governmental efforts and incentives.

Key words: South American regionalism, Unasur, defense, security.

INTRODUÇÃO

A constituição do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) no âmbito da União das Nações Sul-americanas (Unasul) pode ser interpretada como marco significativo para o aprofundamento das iniciativas de cooperação em temáticas de defesa e segurança internacional no espaço sul-americano. Em perspectiva mais ampla, observa-se que a inauguração do espaço de concertação política em temas tão sensíveis às unidades políticas esteve inserida em um processo longo de intensificação das relações cooperativas, alicerçado em iniciativas que remontam à década de 1990.

Ao longo da década de 2000, a simultaneidade de governos nacionais interessados na agenda de cooperação na América do Sul implicou a expansão e o aprofundamento das iniciativas já existentes, assim como o lançamento de novos projetos para a integração sul-americana. É prudente notar, no entanto, que esse processo não permaneceu isento a di-

vergências de Estados da região, assim como de suas comunidades domésticas. Com efeito, a partir da metade posterior da década de 2010, houve um arrefecimento dos esforços favoráveis à cooperação na região, que produziu um estado inercial dos arranjos regionais.

Nesse contexto, a Unasul e seu CDS foram impactados por uma redução significativa na participação dos Estados membros e a formação de impasses nos ambientes decisórios. A suspensão da participação de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru em abril de 2018 representa um obstáculo significativo à atividade do arranjo regional, e se relaciona com a redução no interesse pelo avanço de iniciativas de cooperação no espaço subcontinental. Em agravado, a adesão colombiana à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) sob o status de sócio global, indicou uma divergência política significativa em relação aos propósitos iniciais do projeto.

No presente texto, propomo-nos a analisar o processo mais recente de esvaziamento do CDS da Unasul. Argumentamos que a conjuntura observada entre 2015 e 2018 revelou a fragilidade dos resultados acumulados por arranjos cooperativos na região, que permanecem suscetíveis à inclinação política e ideológica dos governos no subcontinente. Para tanto, a partir da análise de documentos relevantes ao tema e da bibliografia especializada na constituição regional dos problemas de segurança e na mobilização de arranjos regionais cooperativos, buscamos entender as características desse processo de esvaziamento da institucionalidade da Unasul.

Na seção inicial apresentamos uma discussão sobre as bases teóricas que orientam a investigação. Ao considerar a interdependência entre as dinâmicas de securitização dos Estados sul-americanos, é possível analisar as diferentes iniciativas de coordenação e cooperação em temas de defesa e segurança. Nesse sentido, exploramos as possibilidades de interpretação para as funções exercidas por arranjos regionais na construção do Complexo Regional de Segurança na América do Sul.

Em sequência, dispomo-nos a apresentar brevemente a miríade de arranjos regionais formulados ao longo das últimas décadas na América do Sul. Com o objetivo de compreender a conjuntura política regional que possibilitou o desenvolvimento de uma agenda política regional sobre segurança, defesa e investimentos em outras políticas públicas. Desta forma, apresentamos os movimentos do regionalismo sul-americano após o fim da Guerra Fria.

Por fim, discorremos sobre a constituição do CDS e os processos de deliberação e concertação política em seu espaço decisórios. Conquanto a criação do ambiente de cooperação em questões de defesa represente um avanço importante para a cooperação em assuntos demasiadamente sensíveis para as unidades políticas, assinalamos a fragilidade dos resultados acumulados pelo arranjo regional.

A INTERDEPENDÊNCIA DE DINÂMICAS DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL

É adequado considerar que as dinâmicas de segurança de uma unidade política frequente-

mente estão interligadas ao contexto regional mais amplo, delineando conjuntos complexos de relações erigidas ao redor dos processos de securitização¹ ou de-securitização localizados entre as fronteiras regionais (Buzan; Wæver, 2003, p. 44). Resultam da interconexão entre as dinâmicas securitárias, obstáculos em analisar individualmente as relações estabelecidas entre as unidades políticas e os pares internacionais ao redor desse eixo temático. Nesse sentido, o instrumento analítico dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) permite observar as relações interligadas em aglomerados regionais. Muito embora a proposta de um quadro teórico para a análise da construção de agendas de segurança se estenda a dinâmicas nativas de outras temáticas, questões inerentes às políticas de defesa representam uma fonte importante para os estudos da interconexão dos processos de securitização (Buzan; Wæver; Wilde, 1998)².

Uma tipologia de análise para os Complexos de Segurança pode ser delineada de acordo com a polaridade da distribuição de poder entre as unidades políticas que o constituem. Nesse sentido, um CRS pode ser caracterizado como “padrão”, na ausência de um polo definido de poder, ou “centrado” (Fuccille; Rezende, 2013). Pode-se ainda propor categorizações de acordo com o polo predominante:

[...] os CRS centrados são de três formas: (1) unipolares, sendo o polo uma grande potência; (2) unipolares, sendo o polo uma superpotência; (3) centrados, mas integrados por instituições, e não por um poder regional. Os teóricos sugerem, contudo, uma opção extra, (4) categorizada assim porque não identificam nenhum CRS centrado desse tipo: quando há um CRS centrado unipolar, mas a potência regional não é uma grande potência no nível global (Fuccille; Rezende, 2013, p. 80).

A influência de potências internacionais nas dinâmicas regionais de segurança não pode ser desprezada. O fenômeno de penetração dos interesses de uma superpotência ou de uma grande potência localizada em outro CRS é observado na ocasião em que esses se alinham com os processos de securitização e os interesses de um Estado no interior do Estado em questão (Buzan; Wæver, 2003, p. 46). No caso sul-americano, a penetração de interesses estadunidenses foi amplamente registrada no curso da história e é adequado indicar sua preponderância contemporânea. Mais recentemente, no entanto, é prudente voltar as atenções também aos movimentos realizados por outras grandes potências no espaço sul-americano³.

Convém indicar que os CRS não demandam processos de cooperação técnica

¹ O processo de securitização pode ser sinteticamente definido como a “determinação intersubjetiva de uma ameaça existencial” que permite o exercício de práticas excepcionais (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 25).

² Para uma leitura instigante sobre os processos de securitização recomendamos: Motta, B. V. C. *Securitização e política de exceção*: o excepcionalismo internacionalista norte-americano na Segunda Guerra do Iraque. São Paulo: Ed. UNESP, 2018.2

³ A participação da Federação Russa na crise venezuelana demanda consideração, assim como a crescente influência da República Popular da China nas matérias globais de segurança.

ou integração em outras agendas, tampouco a existência de espaços institucionais para o florescimento de relações cooperativas entre as unidades políticas. Com efeito, um CRS pode ser marcado pela prevalência de relações de rivalidade e um extenso marco de eventos de hostilidade entre as unidades constituintes. Os critérios para a constituição de um Complexo de Segurança distanciam-se, portanto, das comunidades de segurança definidas por Haas (2004).

Uma comunidade de segurança, em oposição, é caracterizada pela prevalência de relações estáveis em matérias de segurança, informadas por uma percepção de confiança e mesmo de convergência identitária entre suas unidades (Magalhães, 2012, p. 83). Nesse sentido, é plausível conceber a existência de comunidades de segurança em meio a um CRS. É possível caracterizar a formação de comunidades de segurança pelo objetivo de ampliar e sedimentar práticas formais ou informais de governança em temas de Defesa e Segurança (Flemes; Nolte; Wehner, 2011, p. 114). Outro fator relevante para a gestação de uma comunidade de segurança pode ser expresso pelo processo de alheamento de outros atores a partir da constituição de uma identidade específica aos componentes do arranjo de governança em temas de Defesa e Segurança (Flemes; Nolte; Wehner, 2011, p. 115).

Não se ignora a possibilidade de associar o quadro teórico imbuído na análise dos CRS para o estudo da edificação de arranjos regionais com institucionalização mais intensa.

Nesse sentido, pode ser instigante considerar as organizações regionais como vetor de conexão entre as dinâmicas unitárias de securitização e espaço para a concertação e a convergência em políticas de defesa. Debruçar-nos-emos sobre as iniciativas de arranjos regionais na seção seguinte, observando as possibilidades de ação conjunta e cooperativa em questões securitárias. Faz-se necessário discutir previamente uma caracterização generalista das dinâmicas de securitização no subcontinente sul-americano.

Sem prejuízo à descrição de um CRS sul-americano é prudente assinalar a manutenção de uma tendência à fragmentação em dois subcomplexos. Com efeito, observam-se dinâmicas substantivamente distintas em temas de segurança entre as unidades políticas localizadas no setor norte-andino e aquelas que compõem o Cone Sul. Buzan e Wæver (2003, p. 318, tradução nossa) argumentam que “a região tem sido coesa no âmbito das ideias e dos ideais, em que figuras simbólicas são assiduamente compartilhadas, enquanto no tocante aos interesses e às ações permanece fragmentária”⁴. A heterogeneidade entre as unidades políticas da América do Sul pode ser observada em relação às políticas de defesa, os quadros institucionais e as definições conceituais em torno das questões de defesa e segurança, assim como no padrão de emprego das Forças Armadas, na disponibilidade de capacidades materiais e nas relações estabelecidas com potências extra-regionais (Vaz; Fuccille; Rezende, 2017). Identifica-se a predominân-

⁴ No original: “The region has been transnationally unified more at the level of ideas and ideals, where symbolic figures are often shared, whereas the level of interests and actions has remained more fragmented” (Buzan; Wæver, 2003, p. 318).

cia de relações cooperativas estáveis entre os Estados do Cone Sul, enquanto o subcomplexo norte-andino permanece marcado pela prevalência de dinâmicas conflitivas, em parte derivadas do processo de securitização do problema transnacional das drogas.

Apesar da heterogeneidade identificada entre os subcomplexos de segurança na América do Sul, é plausível indicar a função aglutinadora do Estado brasileiro. De acordo com Buzan e Wæver (2003, p. 332), o Estado brasileiro permanece central às dinâmicas securitárias do Cone Sul, mas exerce capacidade de irradiar interesses diretos ou indiretos sobre o subcomplexo norte-andino. Ao identificar uma polaridade distinta no contexto sul-americano no decorrer da década de 2000, Fuccille e Rezende (2013, p. 85) argumentam que o Estado brasileiro se tornou capaz de aglutinar as agendas de ambos os subcomplexos, diante de um contexto de maior autonomia em relação à potência global estadunidense. Como discutiremos adiante, é adequado assinalar a relevância do processo de cooperação instaurado no âmbito da Unasul, e centrado em seu Conselho de Defesa, para a aglutinação das pautas securitárias das duas regiões.

Contudo, faz-se imperioso notar um arrefecimento das relações cooperativas em arranjos de regionalismo e o recrudescimento de dissonâncias políticas entre as unidades políticas sul-americanas no decorrer da década de 2010. Nesse sentido, é possível identificar uma deficiência entre as demandas para a condução de um arranjo regional cooperativo em questões de defesa e segurança e o interesse político em incentivar e fornecer os recursos e capacidades necessárias para promover a cooperação (Vaz; Fuccille; Rezende, 2017, p. 2).

Nota-se que a redução nos esforços em prol de arranjos cooperativos demanda o esboço de uma explicação multicausal. O agravamento da crise política e econômica no Brasil reduziu a prioridade concedida à promoção de iniciativas de cooperação na região, implicando um decréscimo em sua capacidade de aglutinar as dinâmicas de segurança dos subcomplexos norte-andino e do Cone Sul. Simultaneamente, observa-se a ascensão de governos nacionais que também reduzem a relevância das agendas regionais na definição de prioridades para a condução das respectivas políticas externas. Não se ignora a agudização da crise política na Venezuela, interpretada pelos pares sul-americanos como um risco à estabilidade do subcontinente.

A seguir, recuperamos o amplo histórico de iniciativas para a construção de arranjos regionais na América do Sul. Identificamos a conformação de ênfases distintas, e por vezes paradoxais, entre diferentes processos de cooperação na esfera regional. Adiante, concentramos a análise na constituição da Unasul e em seu CDS, buscando identificar elementos relevantes ao estudo da conjuntura que se impõe sobre a cooperação regional em questões de segurança na América do Sul no decorrer da metade posterior da década de 2010.

BREVES NOTAS SOBRE O REGIONALISMO SUL-AMERICANO

Com o término da Guerra Fria, a defesa da livre iniciativa, aplicada aos planos econômico, social, político e cultural, sancionada por mudanças no ordenamento jurídico aliados a discursos sobre a paz, do pluralismo e do

respeito à legalidade, trouxeram embutidos os argumentos que legitimaram a hegemonia estadunidense no período (Ayerbe, 2002). O contexto de redemocratização dos Estados latino-americanos, após as ditaduras civis-militares, potencializou a construção de novas iniciativas e debates acerca do regionalismo na América Latina. Aspectos econômicos e comerciais entraram na centralidade da agenda, na medida que a dissolução da União Soviética possibilitou ao neoliberalismo a hegemonia do sistema econômico a nível global.

Neste período, as iniciativas e propostas de regionalização no subcontinente foram caracterizadas pelo modelo de regionalismo aberto, entendido como um processo de interdependência a nível regional, impulsionado por acordos preferenciais de integração e outras ações de liberalização e desregulação, com o argumento de ampliar a competitividade dos países da região para uma economia mais aberta e transparente com a formação de blocos econômicos (Cepal, 1994 apud Corazza, 2006). Esse modelo de regionalismo visa “[...] conciliar dois fenômenos: a crescente interdependência regional resultante dos acordos preferenciais e a tendência do mercado em promover a liberalização comercial” (Corazza, 2006, p. 146); ao passo que “[...] propõe uma liberalização ampla de mercado entre setores e países, objetivando reduzir os custos econômicos e a incerteza derivada de acordos contraditórios” (Aguar, 2003, p. 24).

O Mercado Comum do Sul (Mercosul), o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

(Nafta) e a reorientação da Comunidade Andina de Nações (CAN) nos anos 1990 são expressões claras desse regionalismo posto em prática no Sistema Interamericano. O Mercosul teve como meta, além da criação de uma área de livre-comércio, a “[...] constituição de um mercado comum, com tarifa externa comum e atuação conjunta entre os membros em negociações externas” (Mello, 2002, p. 38). De maneira similar, o Nafta, constituído em 1992, construiu um acordo para criação de uma área de livre comércio envolvendo Canadá, México e Estados Unidos, com objetivo facilitar as transações econômicas entre esses países e abolir as taxações sobre a circulação de mercadorias e produtos. Neste caso, a “[...] criação do Nafta ampliou a interdependência assimétrica entre os dois países e a amplitude das questões interméticas⁵ na agenda com os Estados Unidos” (Lima, 2013, p. 174).

Por conseguinte, a virada do século elegeu sucessivos governos liderados por partidos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul. Esse fenômeno herdou de uma década e meia de prevalência dos modelos de livre-mercado uma transformação nas dinâmicas de trabalho, território e de bem-estar que fragmentaram e desmobilizaram as bases sociais tradicionais destes partidos e movimentos; e, a partir do enxugamento do Estado, menores capacidades institucionais e limites às unidades políticas com menor capacidade de implementar políticas de desenvolvimento (Alegre, 2010).

Diante deste cenário os governos da região reorganizaram um modelo de desenvolvimen-

⁵ Conceito sobre a interligação entre o internacional e o doméstico, que pretende dialogar sobre como condições internas são indissociáveis da política externa.

to não conscrito pelos aspectos econômicos, mas que também fosse capaz de gerar inclusão social, devido aos altos índices de pobreza e de desigualdade social na região. No Brasil, esse período é sinalizado pelo desgaste do regionalismo aberto, com a inflexão da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, em seu segundo mandato, que passou a reconhecer as assimetrias da globalização (Mendonça Junior, 2014).

Dessa forma, reorientou-se a cooperação com os países da América do Sul, como consequência da busca por uma maior presença internacional, e de capacidade de influenciar nas regras e nas decisões que em um contexto de assimetrias tem capacidade de alterar aspectos internos (Vigevani *et al.*, 2003). Essa inflexão foi marcada simbolicamente na realização da I Cúpula Sul-americana, também conhecida como Primeira Reunião dos Presidentes da América do Sul. Vizentini (2003) compreende esse processo como uma reação modesta ao lançamento do Plano Colômbia e a proposta de aceleração da ALCA. Nesta Cúpula, se propôs a construção de “[...] um projeto de integração econômico e político para toda a área sul-americana” (Valencia & Ruvalcaba, 2013, p. 71), com o lançamento das bases da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

A construção desse processo apresentou um giro importante com a eleição de Lula da Silva no Brasil e Nestor Kirchner na Argentina. Então, em 2004, na III Cúpula Sul-americana, em Cuzco, no Peru, houve a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA ou CSN), que seria sucedida pela Unasul. A agenda política da Unasul se pautou na formação de

distintas iniciativas sub-regionais de cooperação que ampliou a importância da América do Sul como ator e espaço político.

Esse fenômeno de reorientação na concepção e propostas de regionalização pode ser chamado de regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, com início no final dos anos 1990, com eleições como a de Chávez na Venezuela em 1998 e a inflexão da Política Externa do governo Cardoso no Brasil. Esse modelo de regionalismo tem como principais características a primazia da agenda política, do papel do Estado na coordenação econômica e na implementação de políticas sociais, como a redução de assimetrias estruturais e a inclusão de segmentos antes excluídos da cidadania política (Lima, 2013). Sanahuja (2010) aponta que o regionalismo pós-liberal é marcado por uma maior participação de atores estatais e pela criação de instituições abertas às dimensões sociais de integração e de uma agenda de desenvolvimento.

Ademais, o regionalismo pós-liberal se insere em um contexto internacional mais amplo, favorável ao protecionismo e ao nacionalismo econômico, onde os objetivos comerciais de liberalização são complementados com uma ampla agenda de integração e cooperação setorial (Veiga e Ríos, 2007). A compreensão do regionalismo pós-hegemônico, como definido por Tussie & Riggirozzi (2012) se caracteriza por um conjunto de estruturas regionais e práticas híbridas que surgem em um contexto de substituição das lógicas comerciais até então hegemônicas.

Neste sentido, Serbin, Martínez e Ramazini Jr. (2012) argumentam que esses processos se diferenciam do caráter neoliberal da década

anterior por três retornos significativos: o retorno ao fortalecimento do Estado, o retorno à politização das relações regionais e o retorno a uma agenda desenvolvimentista com impulsionamento de uma agenda social.

No período, a construção de novas institucionalidades resultou em uma sobreposição de atores, membros e atribuições entre as organizações regionais. Nolte (2016) define esse processo como *overlapping regionalism*⁶, o qual não é necessariamente negativo, pois quando as instituições apresentam características complementares ou divisão de tarefas entre si podem aprofundar a integração regional. Em linha similar, Briceño Ruiz (2016) não compreende a justaposição de regimes como um problema, pois pode possibilitar uma variedade de processos e iniciativas das quais os países participam conforme lhes interessam. A Unasul, peculiarmente, se desenvolveu no interior das burocracias estatais sem necessariamente possuir ligação com setores empresariais ou da sociedade civil. Nesse movimento, o avanço da integração não é prejudicial à autonomia dos países, pois esse não foi pensado para unificar economicamente os países ou criar uma unidade política (Vigevani et al., 2014). Ademais, a Unasul não surgiu como alternativa aos regimes comerciais, mas para transcender a integração comercial, incluindo outras modalidades de cooperação regional, com a característica de avançar sobre as restrições geradas pela existência de distintos regimes comerciais na região (Lima, 2013).

A Unasul tem sua estrutura institucional dividida em dois eixos: o vertical, que concentra os mecanismos institucionais deliberativos e vinculados aos executivos nacionais; e o horizontal, que incorpora estruturas consultivas de cooperação em políticas setoriais. No primeiro eixo, temos: o Conselho de Estado e de Governo, o Conselho de Ministros e o Conselho de Delegados; além da Secretaria Geral. No eixo horizontal se encontram 12 Conselhos Setoriais que trabalham com temas e agendas específicas. Essa formatação institucional possibilitou uma nova abordagem em relação as políticas setoriais, em um arranjo que pretende formular e aplicar políticas públicas a nível regional. Nesse sentido, prevalece a concepção de busca por autonomia, mas ao mesmo tempo permite-se avançar em objetivos comuns de cooperação e a integração setorial (Vigevani *et al.*, 2014).

Destacaram-se na Unasul temáticas como a Defesa e Segurança, a Saúde, a Infraestrutura e outros. Esses temas são pertencentes às novas dimensões da integração que o regionalismo pós-liberal introduziu na agenda da integração sul-americana (Veiga e Rios, 2007). O regionalismo pós-hegemônico desafiava o discurso sobre economias dependentes que reagem coletivamente às forças externas da globalização, sem constituir um projeto unitário contra a agenda econômica neoliberal (Tussie & Riggirozzi, 2012).

Entretanto, Sanahuja (2016) fundamenta que esse processo também se caracterizou

⁶ Reflete sobre a sobreposição de instituições regionais em relação a seus mandatos ou membros associados. Conceito que pretende discutir a proliferação de instituições regionais e as consequências para a atuação das instituições criadas e antigas que possuem mandatos similares. No caso do regionalismo sul-americano são recorrentes as reflexões acerca da sobreposição de mandatos da OEA e da UNASUL.

por construir um *regionalismo ligero*, pois teve escassa densidade institucional e um caráter intergovernamental. Para o autor, o intuito de defender a soberania e evitar a construção de estruturas onerosas, não possibilitou a transferência de responsabilidades estatais para outras instituições e que possibilitassem a construção de um ordenamento jurídico comum (Sanahuja, 2016).

Neste sentido, Malumud e Gardini (2012) argumentam que o regionalismo latino-americano não evoluiu a outro paradigma, mas sim, transbordando sem se aprofundar ou voltando aos arranjos padrões de cooperação. No geral, este ciclo repousou sobre lideranças presidenciais fortes que projetaram metas de integração ambiciosas (Sanahuja, 2016), porém não superou as políticas governamentais para construir institucionalidades longínquas e resistentes aos ciclos políticos da região.

No entanto, o regionalismo pós-hegemônico possibilitou a reestruturação da cooperação temática na América do Sul com a abertura para novos eixos de atuação política como Segurança e Defesa (Bricenó Ruiz; Hoffmann, 2015). Com intuito de aprofundar as discussões acerca das iniciativas sul-americanas em Defesa, debateremos no próximo bloco sobre a experiência do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

CDS: LOGROS, PROBLEMAS, DESAFIOS

Inaugurado em 2008, o CDS foi criado por todos os Estados membros da Unasul de forma a atentar para as temáticas de Defesa na região. Como objetivo de garantir a América do Sul como uma zona de paz, o conselho foi pensado

para que se buscasse, conjuntamente, políticas e iniciativas que garantissem a estabilidade e o desenvolvimento social e econômico (Brasil, 2019).

Almejava-se, também, através do CDS, a criação e promoção de uma “identidade de defesa sul-americana” comum, a fim de que esta respondesse com alternativas próprias às diferentes necessidades que fossem impostas aos países da região (Brasil, 2019). Nesse sentido, percebe-se a importância da teoria dos CRS para o melhor entendimento deste objetivo, ao se observar e entender as ameaças a partir da região, os países sul-americanos tomavam para si a construção de respostas e alternativas regionais no tocante à defesa. A percepção da influência do espaço regional sobre a construção da agenda de segurança dos Estados sul-americanos esteve presente na formulação do órgão de concertação de políticas de defesa na Unasul.

Com as características do complexo regional de segurança sul-americano já apresentadas, é possível entender como as dinâmicas regionais de segurança passaram por um processo de transformação de sua estrutura, levando a uma possibilidade de se perceber um complexo centrado até meados da década de 2010, como foi apontado por Fuccille e Rezende (2013). Fundamental para essa percepção, o CDS –juntamente com a Unasul– seria o principal instrumento de coordenação regional em matéria de Defesa e contaria com um maior engajamento brasileiro na temática, tendo em vista seu papel centralizador do complexo.

Porém, para além das importantes contribuições trazidas pelo instrumento analítico dos CRS, é possível complementar os entendimentos sobre o segurança e defesa regional,

que desencadearam na criação do CDS a partir, também, de teóricos de integração regional ou regionalismo. Com efeito, os esforços cooperativos na América do Sul da década de 2000 estiveram distribuídos em distintas áreas relevantes às unidades políticas da região. Destaca-se, especialmente, os entendimentos de Mattli (1999), o qual, apesar de se debruçar sobre os processos de integração no campo da economia, contribuiu para a análise em outras esferas por seus entendimentos sobre os incentivos à integração e cooperação regional.

Destarte, coloca-se como forte incentivo para a integração duas questões, uma interna à região e outra externa a essa, a ler: a existência de uma liderança regional e os choques externos ou externalidades (Mattli, 1999). Assim, o papel de liderança regional que o Brasil desempenha ao longo da década de 2000 e a alternativa que se busca fazer ao projeto estadunidense, e às instituições regionais que o representava, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), podem ser entendidos como os dois eixos que embasam e possibilitam a formação de uma coordenação regional em matéria de segurança e defesa, materializada no CDS.

Tal entendimento se relaciona, diretamente, com as próprias dinâmicas de um CRS, como expostas por Buzan e Wæver (2003), uma vez que a presença (ou não) de uma potência global –variável interna– e a penetração ou sobreposição de potências externas, são elementos fundamentais para composição da própria constelação de segurança proposta pelos autores.

Assim, a demanda contínua para a integração e a existência de uma liderança regional incentivariam e possibilitariam o sucesso de um projeto de integração ou cooperação (Mattli, 1999). Porém, a perda desses fatores também seria crucial para se entender o arrefecimento e fracasso de projetos de integração regional. Portanto, o CDS se insere dentro de um contexto de transformação das dinâmicas externas e internas da região, que possibilitaram o desenho institucional da Unasul e, posteriormente, do próprio conselho.

O supracitado contexto pode ser lido a partir do relativo declínio da hegemonia estadunidense na primeira década do século XXI, ao qual se seguiu a perda de importância estratégica da região para os EUA⁷ e com a recuperação econômica na região, que no contexto da “onda rosa”, possibilitaram a coordenação regional (Costa, 2009; Carmo; Pecequillo, 2016; Fuccille; Rezende, 2013; Herz, 2002; Ocampo, 2007).

Além dos objetivos do CDS já citados, a cooperação na área de defesa e segurança também visava:

[...] primeiro, a necessidade de equilibrar e excluir institucionalmente a OEA e os Estados Unidos, ainda que os membros da Unasul também sejam parte deste órgão internacional; segundo, gestam-se discursos e retóricas de legitimidade e necessidade de aprofundar as práticas da Unasul e de seu CDS para mediar crises futuras; e terceiro, geram-se discursos diferenciadores entre um “nós” (países da Unasul) e “os demais” (não membros) ainda que se esteja dis-

⁷ Especialmente após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001.

tante de se falar em uma identidade sul-americana de defesa e segurança. (Flemes; Nolte; Wehner, 2011, p. 123, tradução nossa⁸).

Percebe-se, portanto, como as influências extra regionais impactam na coordenação dos Estados sul-americanos para responder aos Estados e instituições externas, ficando claro a contraposição que a Unasul nasceu para fazer em relação à OEA, a qual, dominada pelos interesses estadunidenses, não mais representava os países ao sul do hemisfério americano (Villa; Bragatti, 2015; Pagliari, 2015). Assim, os países da região procuraram produzir as condições necessárias para se haver consenso na região quanto à cooperação em defesa na América do Sul (Pagliari, 2015).

O CDS ainda representou um importante avanço na concertação em matéria de defesa e segurança para a região por possibilitar a modificação dos padrões de relacionamento na área, historicamente bilaterais, para uma proposta multilateral de se pensar a cooperação em defesa na América do Sul (Pagliari, 2015). Para atingir tal objetivo, os Estados sul-americanos se dedicaram a fazer do CDS um espaço que possibilitasse consultas mútuas e coordenação entre seus membros, diferentemente do arranjo hemisférico representado pelo TIAR e sua lógica de segurança coletiva (Pagliari, 2015).

Contudo, apesar da proximidade entre muitos governos na região, o que possibili-

tou o surgimento do regionalismo pós-hegemônico, do qual a Unasul é uma de suas expressões, havia ainda na região um Estado que não se inseria nessa lógica, a Colômbia. Andrés Malamud (2011) aponta que, para a Colômbia, a parceria com os EUA é crucial para seus objetivos domésticos, o vem a impactar na própria construção de um bloco regional que tem, entre outros objetivos, a diminuição da influência dos EUA na região. Assim, a negociação com Bogotá para viabilizar a criação do CDS foi mais sensível, em vista das relações deste com os vizinhos e, especialmente, com Washington (Fuccille; Rezende, 2013).

Segundo Fuccille e Rezende (2013), os EUA, por meio da relação com a Colômbia, conseguiram afetar na estrutura que veio a ser formada, para os autores, uma “(...) estrutura suavizada (não-operativa) (Fuccille; Rezende, 2013, p. 90). Tendo em vista os receios de Bogotá frente a uma América do Sul voltada para a centro-esquerda, levando à possibilidade de não participação desta no CDS, era preciso se viabilizar um modelo que permitisse ou assegurasse a participação do Estado andino, se não o conselho seria esvaziado de sua “(...) substância e sentido (...)” (Fuccille; Rezende, 2013, p. 90).

O resultado final foi a criação de um Conselho que já continha os sinais de dificuldades e de fragilidade. A necessidade de consenso para as decisões do Conselho se mostrou um grande

⁸ No original: “[...] primero, la necesidad de equilibrar y excluir institucionalmente a la oea y a los Estados Unidos por mucho que los miembros de la unasur también sean parte de este otro órgano internacional; segundo; se generan discursos y retóricas de legitimidad y necesidad de profundizar las prácticas de la unasur y su cds para mediar en crisis futuras; y tercero, se generan discursos diferenciadores entre un «nosotros» (países de unasur) y «los demás» (no-miembros), aunque aún se está lejos de hablar de una identidad sudamericana de defensa y seguridad”. (Flemes; Nolte; Wehner, 2011, p. 123).

empecilho para a longevidade do mesmo, visto que as modificações políticas domésticas e as inflexões vistas na região logo o afetaram, bem como a toda a Unasul. Contudo, as expectativas eram de que o Conselho poderia representar a “(...) passagem de um modelo caduco de segurança coletiva a uma nova forma mais dinâmica de segurança cooperativa (Fuccille; Rezende, 2013, p. 91).

Nesse sentido, Pagliari (2015) destaca como fundamental a construção de confiança, de forma a reduzir “percepções equivocadas e desconfianças” entre os Estados da região. A partir desses mecanismos, esperava-se construir uma identidade regional, uma vez que as identidades “[...] estão permanentemente em processo, sempre contestadas e constituem um resultado da prática” (Wendt, 2003, p. 340, tradução nossa⁹). Assim, os novos padrões de comportamento e relacionamento que eram buscados, e a coordenação no campo de defesa, podem ser entendidos dentro desse contexto.

Portanto, mesmo que a criação do CDS e sua atuação permanecesse mais no campo da cooperação do que da integração, é de extrema importância que os países da região tenham dado, também na área de defesa e segurança, sequência ao que Bizzozero (2001, p. 320, tradução nossa¹⁰) já analisava ao final do século xx, isto é, que os países latino-americanos “perceberão a resposta regional como uma ferramenta da política externa para a inserção

na política internacional (e não somente competitiva)”.

Contudo, visto que nosso objetivo é analisar a cooperação e integração em matéria de defesa, pode-se adiantar que as circunstâncias que possibilitaram sua materialização se esgotaram e deixaram de existir a partir de meados dos anos 2010. Com a perda de liderança regional, bem como com a reestruturação da potência hegemônica, o que Carmo e Pecequillo (2016) chamaram de “contrarreação hegemônica”. Ademais, a desaceleração do crescimento chinês, impactando na sua atuação na América do Sul também se apresenta como importante ponto de inflexão para essa transformação dos caminhos que a região vinha trilhando (Vaz; Fuccille; Rezende, 2017).

O que se percebe já na segunda metade da década de 2010 é o recrudescimento dos mecanismos regionais criados no ciclo anterior, seguindo a uma nova composição ideológica na região, seguindo a chegada ao poder de governos à direita do espectro político. Assim, o que Flesmes, Nolte e Wehner já observavam em 2011, veio a se tornar ainda mais marcante, uma vez que: “a existência de problemas de matiz ideológico e eventuais desequilíbrios de poder tende a diminuir o compromisso em avançar uma agenda de segurança comum no CDS (Flesmes; Nolte; Wehner, 2011, p. 110, tradução nossa¹¹).

Doravante essa nova composição ideológica na região, o segundo decênio do século

⁹ No original: ““(...) are always in process, always contested, always an accomplishment of practice.” (Wendt, 2003, p. 340).

¹⁰ No original: ““(...) visualizaron la respuesta regional como una herramienta de la política exterior para la inserción política internacional (y no solo competitiva).” (Bizzozero, 2001, p. 320).

¹¹ No original: ““La existencia de problemas con tintes ideológicos y de eventuales desequilibrios de poder, tiende a disminuir el compromiso por avanzar en una agenda de seguridad común en el CDS.” (Flesmes; Nolte; Wehner, 2011, p. 110).

xxi vem apresentando o movimento reverso ao período anterior, o do “regionalismo pós-hegemônico”. O esvaziamento das instituições regionais pelos novos governos é possibilitado por duas situações: o desinteresse do Brasil em desempenhar o papel de liderança regional e a perda da demanda integrativa contínua levaram a superação do que Mattli (1999) destacava como elementos motivadores da integração (Vaz; Fuccille; Rezende, 2017).

Assim, as fragilidades e dificuldades das estruturas criadas na década anterior ficaram claras, demonstrando os poucos resultados e vinculações que foram capazes de criar com os Estados. A Unasul e o CDS são bons exemplos dessa situação, visto que, segundo Pagliari (2015), não possibilitaram a superação dos mecanismos hemisféricos e por não criarem os vínculos necessários para a cooperação em defesa, levaram a um retorno dos atuais governos aos mecanismos de coordenação hemisférica e à busca por novos foros de organização como o Grupo de Lima, que busca responder à atual crise na Venezuela a partir de uma coordenação não mais sul-americana.

Além disso, mesmo durante o período mais ativo da operacionalidade do CDS, o con-

selho e os Estados não conseguiram romper certas relações de rivalidade, ainda que estas fossem atenuadas pela busca de medidas de confiança. Especialmente no caso dos países andinos, as disputas fronteiriças ainda existentes demonstravam as divergências internas ao complexo sul-americano, com duas realidades diferentes, especialmente entre os principais países do Cone-Sul (Brasil e Argentina) e os andinos (Colômbia e Venezuela) (Pagliari, 2015).

A situação dos países andinos toma contornos preocupantes, especialmente no que diz respeito a atual situação venezuelana, que se intensificou e se desenha como a principal instabilidade regional em muitos anos. A fragilidade do CDS se mostra no momento em que ele poderia ser fundamental para região, e ainda assim não se fala mais no conselho, visto o abandono temporário ou definitivo, da Unasul por diversos países da região em 2018¹².

Contudo, se o CDS seria capaz de resolver a situação também é incerto, visto que o conselho se mostrou um importante espaço de diálogo e consulta, mas que foi ineficaz na sua atuação para resolução de problemas (MARES, 2012). Além disso, há que se destacar na institucionalidade do CDS, a sua fragilidade latente

¹² Redação, 20 abr. 2018. Brasil e outros cinco países suspendem participação na Unasul, diz fonte. *EXAME*, Brasília. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/brasil-e-otros-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul-diz-fonte/>> Acesso em: 20 ago. 2018.

Redação, 20 abr. 2018. Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai abandonam Unasul. *El País*, [S.I.]. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/21/internacional/1524267151_929149.html> Acesso em: 20 ago. 2018.

Redação, 10 ago. 2018. Colômbia anuncia saída da Unasul para se concentrar na OEA. *Exame*, [S.I.]. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/colombia-anuncia-saida-da-unasul-para-se-concentrar-na-oea/>> Acesso em: 20 ago. 2018.

já na segunda década do século XXI, a qual é enfatizada por Vaz, Fuccille e Rezende (2017, tradução nossa¹³):

[...] o fato de que o CDS instituiu o consenso como critério prioritário para o processo deliberativo, enquanto permanece impossibilitado em tomar decisões vinculantes foi percebido como uma potencial limitação se a estabilidade regional fosse severamente minada e uma ação regional fosse considerada imperativa.

Não obstante todas essas dificuldades citadas anteriormente, novos desafios se apresentam para a região, contestando, inclusive, a imagem de uma América do Sul pacífica, com o acirrar da crise na Venezuela. O que se percebe é uma penetração cada vez maior de atores internacionais na região, inclusive se apresentando como algo novo, distinto do período da Guerra Fria, com uma maior proximidade do governo de Maduro de países como Rússia e China, bem como a maior presença destes na região.

Ademais, a maior atenção dispensada pelos EUA na região, bem como a entrada da Colômbia na OTAN (Colombo, 2018) e os novos governos mais alinhados a Washington representam um momento de internalização das ameaças percebidas pelos estadunidenses, alinhando-se à política desempenhada pela Casa Branca de Trump.

É nessa situação que se encontra o Brasil, país que até recentemente desempenhava o

papel de liderança regional, bem como de estabilizador das disputas e conflitos regionais, não mais tem tal interesse ou viu suas capacidades afetadas pelas crises econômica e política pelas quais o país passa. Em agravamento, o governo de Jair Bolsonaro, eleito em 2018, retoma uma linha da política externa ligada de maior proximidade com os EUA, inclusive de alinhamento ideológico aos interesses estadunidenses.

Assim, o futuro da região se mostra incerto e indefinido, visto que mesmo com a maior atenção dispensada por Washington para a América do Sul, as presenças chinesa e russa se mostram desafiadoras para a concretização dos interesses estadunidenses para os países da região, especialmente para Caracas. Muito provavelmente a situação venezuelana será o principal divisor de águas para o futuro da região e para a penetração extra regional e global na América do Sul, bem como para como os diferentes países vão se portar frente a um conflito ou a instauração de um governo provisório, o qual ainda que já reconhecido por vários países não detém o controle dos instrumentos de poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inescapável interconectividade das questões de segurança em agrupamentos regionais revela a demanda por investigações que transcendam os espaços nacionais de determinação de ameaças em busca de análises que envolvam

¹³ No original: *the fact that the SADC embraced consensus as primary criterion for decision-making, while at the same time lacking binding decision-making powers was perceived as a significant potential constraint if regional stability was to be severely undermined and regional action was deemed as imperative.* (Vaz; Fuccille; Rezende, 2017).

também a participação do conjunto de atores que compõem a mesma região. A polaridade das relações entre os atores de um CRS permite sua categorização em diferentes tipos. A constituição de um CRS na América do Sul a partir da confluência das relações estabelecidas entre os Estados das regiões norte-andina e do cone-sul foi caracterizada pelo exercício brasileiro de uma função aglutinadora.

A tradição dos Estados sul-americanos em enredar projetos de cooperação regional em blocos subsidiários é longa. Identifica-se, no entanto, a ausência de iniciativas compostas por todos os Estados da região e independentes do montante de interesses estadunidenses. É preciso notar que esses arranjos estiveram predominantemente voltados a questões comerciais, frequentemente negligenciando outros temas relevantes às agendas políticas na região. Outrossim, não é possível negligenciar o acúmulo de arranjos bilaterais de cooperação em distintas matérias.

Portanto, destaca-se que a fundação da Unasul e, posteriormente, de seu CDS representaram a abertura de um foro caro à concertação sul-americana menos dependente dos interesses estadunidenses e do espaço institucional da OEA. Além de diversificar as áreas de cooperação e concertação regional, inclusive na área de Defesa e Segurança. Todavia, as expectativas em torno desse arranjo institucional sul-americanos foram minadas ao longo da década de 2010. Percebe-se, então, os limites do chamado regionalismo pós-hegemônico, dependente da congruência de interesses e preferências dos diferentes governos nacionais, ineficaz na construção de um projeto longo de cooperação na região.

O congelamento do diálogo na Unasul, e em específico em seu CDS, ao longo da década de 2010 refletiu alterações significativas nas preferências dos Estados sul-americanos em relação às iniciativas de cooperação no subcontinente. Além disso, acentuou as limitações do conselho desde sua criação, a estrutura viabilizada pelas diferenças regionais, especialmente no que tange a Colômbia, se mostrou um entrave à consolidação do Conselho. O agravamento da crise na Venezuela e a o esvaziamento institucional promovido por outros Estados membros do arranjo corroboram o diagnóstico de arrefecimento da cooperação sul-americana.

Ademais, é possível visualizar a consolidação de governos que valorizam relações prioritárias com os Estados Unidos e potências extra-regionais em detrimento das relações cooperativas no subcontinente. É adequado, portanto, indicar a severa dependência desse arranjo regional em relação aos esforços e incentivos governamentais.

REFERÊNCIAS

- Aguilar, C. M. (2003). *Regimes internacionais e o regionalismo aberto da Cepal*, v. 2, n. 3, Fronteira (Belo Horizonte), pp. 9-35, jun.
- Alegre, P. (2010). Los 'giros' de la izquierda en el Cono Sur, en *Las izquierdas latinoamericanas: de la oposición al poder*, 1ª edição, Buenos Aires: Clacso.
- Malamud, A. (2011). A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53: 3, pp. 1-24.

- Ayerbe, L. F. (2002). *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Editora UNESP.
- Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Rev. Bras. Polit. Int.*, 54:1. Brasília, pp. 29-43.
- Brasil, Ministério da Defesa. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/foruns-internacionais/cds>>
- Briceño-Ruiz, J.; Hoffmann, A. R. (2015). Post-hegemonic regionalism, Unasur, and the reconfiguration of regional cooperation. *South America, Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 40:1, pp. 48-62
- Briceño Ruiz, J. (2016). Projeção, fragmentação e justaposição de processos Regionalismo pós-hegemônico, retorno do regionalismo aberto: a atualidade do regionalismo na América Latina e no Caribe. *Conjuntura Internacional*, v.13, n.1, pp.16 – 21, Belo Horizonte: pp.16-21.
- Buzan, B.; Wæver, O. (2003). *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B.; Wæver, O.; Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Carmo, C. A. do; Pecequillo, C. S. (2016). O Brasil e o Vácuo de Liderança Regional: o avanço Sino-Americano. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Interacionais*, Porto Alegre, v. 5, n. 9, jan./jun, p. 54-75.
- Colombo, S. (26/05/2018). Colômbia é aceita na Otan e se torna 1º país da América Latina na aliança. *Folha de São Paulo*, Bogotá, Mundo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/05/colombia-e-aceita-na-otan-e-se-torna-o-1o-pais-da-america-latina-na-alianca.shtml>>
- Corazza, G. (2006). *O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização*, Ensaios FEE (Porto Alegre), v. 27, n. 1, pp. 135-152, maio.
- Costa, W. M. da. (2009). O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *Confins* [online], v. 7. Disponível em: <<http://confins.revues.org/index6107.html>>
- Flemes, D.; Nolte, D.; Wehner, L. (2011). Una comunidad de seguridad regional en formación: la Unasur y su Consejo de Defensa. *Estudios Internacionales*, n. 170. Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile, pp. 105-127.
- Fuccille, A.; Rezende, L. C. (2013). Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, pp. 77-104.
- Haas, E. B. (2004). *The uniting of Europe: political, social and economic forces (1950-1957)*, 3ª ed. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Herz, M. (2002). Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria, *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 16, n. 46, pp. 85-104. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000300007&lng=en&nrm=iso>
- Magalhães, D. T. A. (2012). Comunidade de Segurança: a teoria no conceito. *Carta Internacional*, v. 7, n. 2. Jul-dez, pp. 81-98.
- Malamud, A.; Gardini, G. L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator, Italian Journal of International Affairs*, 47(1), pp.116-133.
- Mares, D. (2012). *Latin America and the illusion of Peace*. New York: Routledge.

- Mattli, W. (1999). The logic of regional integration: Europe and beyond. Cambridge: *Cambridge University Press*, pp. 140-162.
- Mello, F. de C. (2002). *Política externa brasileira e os blocos internacionais*, Perspec. (São Paulo), v. 16, n. 1, p. 37-43.
- Nolte, D. (2016). Regional Governance from a Comparative Perspective. In González-Sánchez, V. *Economy, Politics and Governance Challenges*. New York: Nova Science Publishers.
- Ocampo, J. A. (2007). La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana. *Revista de la Cepal*, [S.I.], v. 93, pp. 7-29.
- Pagliari, G. de Conti. (2015). Conselho de Defesa Sul-Americano e a adoção de medidas de fortalecimento da confiança. *Carta Internacional*, vol. 10, ed. especial, pp. 23-40.
- Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal. In Cienfuegos, M.; Sanahuja, J. A. (eds.), *Uma región en construcción: Unasur y la integración en América del Sur*, Barcelona: Fundació Cidob.
- Sanahuja, J. A. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Revista Pensamiento Propio*, v. 44, año 21.
- Serbin, A.; Martínez, L.; Ramanzini Jr., H. (2012). El regionalismo post-liberal em América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuário de La integración regional de América Latina y el grand Caribe*.
- Soares de Lima, M. R. (2013). *Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil*, Lua Nova (São Paulo) 90, 167-201.
- Valencia, A. R.; Ruvalcaba, D. E. F. (2013). *Desafios en la construcción de la Unión de Naciones de Suramérica*. In Gadelha, R. M. A. F. *Mercosul a Unasul: avanços do processo de integração*. (São Paulo: EDUC).
- Vaz, A. C.; Fuccille, A.; Rezende, L. P. (2017). Unasur, Brazil, and the South American defence cooperation: a decade later. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 60, n. 2, pp. 1-21.
- Veiga, P. M.; Ríos, S.P. (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas, dilemas*. (Cepal: Serie Comércio Internacional), nº 82, pp. 3-45, jul.
- Villa, R. D.; Bragatti, M. C. (2015). Complexificação das instituições de defesa na América do Sul. *Carta internacional*, vol. 10, edição especial.
- Wendt, A. (2003). Process and Structural Change. In *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 313-369.
- Vigevani et al. (2014). *Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul*, DADOS – Revista de Ciências Sociais (Rio de Janeiro), vol. 57, no 2, pp. 517 a 552.
- Vigevani, T.; Oliveira, M. F. de; Cintra, R. (2003). *Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração*, Tempo soc. (São Paulo), v. 15, n. 2, p. 31-61, Nov. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003&lng=en&nrm=iso>
- Vizentini, P. F. (2003). *Relações internacionais do Brasil – de Vargas a Lula*, São Paulo: Ed. Perseu Abramo.
- Tussie, D. & Riggiorozzi, P. (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*, Springer Netherlands.



ASUNTOS INTERNACIONALES

DESIGUALDADES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Mariela Andrea Mesa Suárez

LOS BRICS Y LAS RELACIONES SUR-SUR: LA PARTICIPACIÓN DE INDIA

Rafael Andrés Barrera Gutiérrez

LA PARADIPLOMACIA. UNA APROXIMACIÓN A LAS NUEVAS TEORÍAS

Leonardo Mejía Martínez

EL SISTEMA INTERNACIONAL CIBERNÉTICO: ELEMENTOS DE ANÁLISIS

Germán Alejandro Patiño Orozco

Desigualdades en América Latina y el Caribe

Mariela Andrea Mesa Suárez*

RESUMEN

El propósito de este artículo es hacer una reflexión respecto a la desigualdad en América Latina y el Caribe, de esta manera se hacen abstracciones en tres dimensiones: la región frente a otras latitudes, diferencias entre países de la zona e introspección al interior de aquellos países más desiguales. Para ello se acude a los indicadores sociales y de desarrollo.

Palabras clave: Latinoamérica y el Caribe, desigualdad, desarrollo humano.

Inequality in Latin America and the Caribbean

ABSTRACT

The purpose of this article is to reflect on inequality in Latin American and the Caribbean. An analysis is presented based on

three dimensions: a comparison of the region vis-a-vis other latitudes, differences between countries in the region, and an analysis of the countries with the most inequality. Social and development indicators are used to meet these objectives.

Key words: Latin America and the Caribbean, inequality, human development.

INTRODUCCIÓN

La desigualdad es un fenómeno que afecta a América Latina. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) con sus tres componentes: esperanza de vida al nacer, años de escolaridad e ingreso bruto per cápita; junto con otros indicadores de desarrollo, son mediciones útiles para concluir a este respecto. Aunque los indicadores sociales han mejorado en una parte considerable de América Latina, todavía persisten desigualdades significativas. De este

* Doctora en estudios políticos, magíster en gobierno y políticas públicas y economista de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en evaluación de proyectos de la Universidad de los Andes. Docente de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, (Colombia). [mariela.mesa@uexternado.edu.co]. [<https://orcid.org/0000-0002-6742-2924>]

Recibido: 30 de marzo de 2019 / Modificado: 13 de mayo de 2019 / Aceptado: 14 de mayo de 2019

Para citar este artículo:

Mesa Suárez, M. A. (2019). Desigualdad en América Latina y el Caribe. *OASIS*, 30, pp. 117-132.

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.07>

modo, el área geográfica, la etnia, el género y el estrato socio-económico son determinantes de las oportunidades con las que los individuos nacen y de la posibilidad de moverse socialmente a condiciones más favorables, o al menos no estar en riesgo de caer en estados de pobreza o pobreza extrema.

El artículo en su primera parte hace una introducción, en el segundo apartado se ocupará de hacer un recuento de los principales indicadores de desigualdad, comparando a América Latina y el Caribe como un todo con el resto de regiones del mundo; en la tercera parte se hacen comparaciones entre los diferentes países de la región; en la cuarta se realizan cortas reflexiones respecto a la desigualdad al interior de aquellos países considerados como más desiguales y, finalmente, en el último acápite o conclusiones se hace un breve recuento de las principales afirmaciones hechas a lo largo de este trabajo.

Sin tratarse de una reflexión teórica, podría decirse que el artículo, en términos generales, se suscribe al paradigma globalista o pluralista pues “percibe un conjunto más complejo de relaciones no solo entre gobiernos nacionales sino también entre actores no estatales involucrados no solo en los asuntos de la guerra y de la paz sino también en temas tales como el bienestar económico y social” (Pearson & Rochester, 2004, p. 21), es decir, trata de ir más allá del paradigma crítico.

En cuanto al origen y tratamiento de los datos, debe anotarse que todos los indicadores expuestos en la segunda y tercera parte del

artículo provienen de los listados presentados en el informe del Pnud *Índices e indicadores de desarrollo humano actualización estadística de 2018*. El trabajo consistió en seleccionar, extraer, organizar y analizar, de manera crítica, la información estadística presentada en dicho informe. Por su lado, los datos que se presentan en la cuarta parte provienen de diferentes análisis hechos por otros autores.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FRENTE A OTRAS REGIONES DEL MUNDO

Si bien como región, y comparada con otras latitudes, América Latina y el Caribe como un todo registra unos indicadores sociales relativamente satisfactorios, la Zona es reconocida como la más desigual de todo el mundo.

Con un crecimiento anual medio entre 1997 y 2017 de 0,71 en su IDH, América Latina y el Caribe tiene uno de los ritmos de ascenso más bajo en este indicador si se le compara con el resto de regiones que establece el Pnud: 1,39 en Asia Meridional; 1,30 en Asia Oriental y el Pacífico; 1,12 en África Subsahariana; 0,84 en los Estados árabes y 0,62 en Europa y Asia Central.

La región en conjunto registró en 2017 un IDH de 0,758 ubicando al continente en el grupo de desarrollo alto, por debajo de Europa y Asia Central (0,771), pero por encima de: Asia Oriental y el Pacífico (0,733), Estados árabes (0,699), Asia Meridional (0,638) y África Subsahariana (0,537).

Tabla 1
Regiones mundiales, Índice de Desarrollo Humano
e Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad, 2017

Región	IDH	IDH ajustado por desigualdad	Pérdida en porcentaje	Crecimiento anual medio del IDH entre 1997 y 2017
África Subsahariana	0,537	0,372	31%	1,12
América Latina y el Caribe	0,758	0,593	22%	0,71
Asia Meridional	0,638	0,471	26%	1,39
Asia Oriental y el Pacífico	0,733	0,619	16%	1,30
Estados árabes	0,699	0,523	25%	0,84
Europa y Asia Central	0,771	0,681	12%	0,62

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) *Índices e indicadores de desarrollo humano actualización estadística de 2018*

Si se tiene en cuenta el Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad¹ (IDH-D), con una pérdida del 22% frente al IDH sin ajustar, la región se ubicaría por debajo no solo de Europa y Asia Central, sino también de Asia Oriental y el Pacífico. Y es que la desigualdad, tal como se verá más adelante, se ha convertido en un cuello de botella para la región.

Infortunadamente, el ingreso per cápita en la región (US\$ 13.671 anuales) está por debajo del de los Estados árabes con US\$15.837, Europa y Asia Central con US\$15.331, y Asia Oriental y el Pacífico con US\$13.688; luego como Zona el continente está por encima únicamente de Asia Meridional US\$6.473 y África Subsahariana US\$3.399.

No obstante, Latinoamérica y el Caribe tienen la esperanza de vida más alta al nacer,

mientras en la región se espera que el número de años que permanecerá vivo un recién nacido es de 75,7 años, este mismo indicador en África Subsahariana es de 60,7 años; 69,7 años en Asia Meridional y de manera muy similar al continente americano estarían los Estados árabes con 71,5 años, Europa y Asia Central con 73,4 años, Asia Central y el Pacífico con 74,7 años.

En cuanto a los años promedio de escolaridad que una persona de 25 años o más ha cursado, Europa y Asia Central con 10,3 años está por encima de la región latinoamericana y caribeña que registra 8,5 años, seguido de Asia Oriental y el Pacífico con 7,9 años; los Estados árabes con 7 años, Asia Meridional con 6,4 años y África Subsahariana con 5,6 años.

Aun cuando se verá que el género es un factor que puede atizar los problemas de

¹ El Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad IDH-D va más allá de los logros de un país en materia de longevidad (esperanza de vida al nacer), educación (años de escolaridad) e ingresos (renta per cápita), pues muestra cómo los resultados se reparten entre sus residentes. Es una medida de desarrollo humano teniendo en cuenta la desigualdad.

desigualdad en la región, América Latina y el Caribe como zona presenta un índice de desigualdad de género bajo en comparación con otras áreas del planeta. Este indicador, de tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral, es de 0,386 para la región, únicamente superado por Europa y Asia Central (0,270) y Asia Oriental y Pacífico (0,312); pero con resultados más favorables que África Subsahariana (0,569), los Estados árabes (0,531) y Asia Meridional (0,515).

De este modo, la tasa de mortalidad materna, es decir, el número de muertes causadas por fenómenos relacionados con el embarazo en América Latina y el Caribe es de 67 casos por cada cien mil habitantes, siendo similar a la de Asia Oriental y el Pacífico con 62 casos; se encuentra muy por debajo de los 549 casos de África Subsahariana, los 176 de Asia Meridional, o los 149 de los Estados árabes; no obstante, se ubica por encima de las 24 muertes de cada cien mil madres por causas relativas al embarazo de Europa y Asia Central.

El número de mujeres que ocupan asientos en el Parlamento de Latinoamérica es el más representativo entre regiones, así la proporción de escaños ocupados por mujeres, expresada como proporción del número total de escaños, es de 28,8%, superior a África Subsahariana 23,5% de los escaños, Europa y Asia Central 20,7%, Asia Oriental y el Pacífico 19,8%, Estados árabes 18% y Asia Meridional 17,5%.

Latinoamérica y el Caribe son la única región en la que el porcentaje de mujeres con

algún tipo de educación secundaria supera a la proporción de hombres con este tipo de formación; 59,5% mujeres contra 59,1% de hombres. Este indicador regional contrasta con Asia Meridional donde solo el 39,8% de mujeres logran alcanzar este grado de escolaridad mientras 60,6% de hombres lo hace. Este índice tiene en cuenta las personas de 25 años o más que han accedido a la educación secundaria, aunque no la hayan terminado.

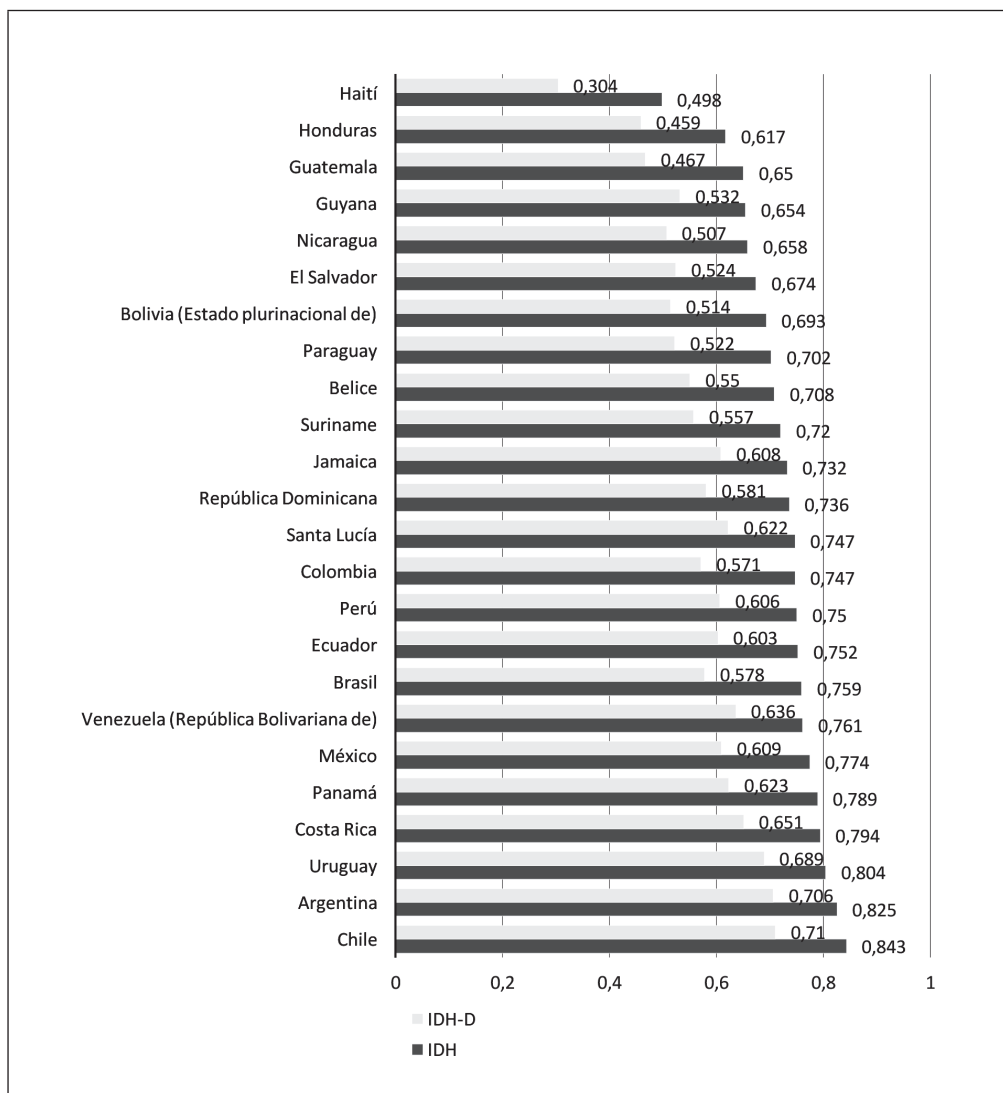
COMPARACIONES ENTRE PAÍSES

En el aparte anterior se trató de contextualizar a toda América Latina y el Caribe como región en el escenario mundial, en esta sección se harán comparaciones entre los diferentes países del área sobre la base de índices e indicadores de desarrollo humano.

El gráfico 1 muestra la comparación entre los IDH y los IDH-D para los distintos países del continente, entre mayor sea la diferencia de los dos indicadores significa que el país maneja mayores grados de desigualdad. Las diferencias porcentuales más grandes entre estos dos índices se encuentran en Haití (39%), Guatemala (28,2%), Bolivia (25,8%), Honduras (25,6%), Paraguay (25,5%), Brasil (23,9%) y Colombia (23,6%). No es casualidad que tres de estos siete países registren, junto con Panamá, los coeficientes Gini² más altos de la región, que sobrepasan 0,5: Brasil (0,513), Colombia (0,508) y Honduras (0,5).

² El coeficiente Gini es una medida de desigualdad que comúnmente se usa para calcular la desigualdad en los ingresos, toma valores entre 0 y 1, donde 1 es total desigualdad y 0 es perfecta igualdad. Este índice lleva su nombre en honor a su creador Corrado Gini.

Gráfico 1
Países de la región, diferencia entre IDH e IDH - D, 2017



Fuente: Elaboración propia según datos del informe del PNUD *Índices e indicadores de desarrollo humano actualización estadística de 2018*.

La región actualmente tiene tres países con desarrollo humano muy alto, es decir con IDH superiores a 0,8: Chile, Argentina y Uruguay. Diecisiete países tienen un desarrollo humano alto con un IDH entre 0,7 y 0,799. Hay seis países con desarrollo humano medio, pues registran IDH entre 0,550 y 0,699: Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Guyana, Guatemala y Honduras. Y a Haití, que por tener un IDH inferior a 0,550 se considera que tiene desarrollo humano bajo.

De estos 28 países, tres ocuparon el mismo puesto en la clasificación del 2017 y 2012: Chile (44), Perú (89) y Haití (168). Once países descendieron de posición, entre los cuales, los casos más significativos fueron Venezuela que bajó 16 puestos pasando del lugar 62 al 78 y Trinidad y Tobago que descendió 7 lugares. Por su lado, 13 países mejoraron su posición, por ejemplo, República Dominicana ascendió 8 puestos, mientras que Brasil 7.

Las disparidades en el continente no solo se dan en relación con ingresos, en la dimensión educativa, por ejemplo, se pueden mencionar casos extremos: mientras en Cuba una persona de 25 años o más recibe 11,8 años en promedio de escolaridad, en Haití la media es de 5,3 años cursados y en Honduras es de 6,5 años.

La esperanza de vida es otro indicador en el que se pueden establecer contrastes, una persona que nace en Costa Rica se espera que viva 80 años, en tanto que en Haití y la Guyana se le pronostican a los recién nacidos 63,6 años de vida o 66,8 años respectivamente.

Si bien ya se han nombrado los países con coeficientes de Gini más altos, vale la pena contrastar ingresos nacionales brutos per

cápita. Así, en tanto que en Trinidad y Tobago, país de Latinoamérica con mayor ingreso por persona, la cifra alcanza los US\$28.622, en Haití el ingreso promedio por habitante es de US\$1.655. Con el agravante de que estas cifras pueden empeorar, pues la caída en el dinamismo de la demanda agregada mundial está golpeando de manera negativa al continente, la desaceleración económica está dejando a su paso indicadores laborales desmejorados y con ello menores niveles de ingreso.

El ingreso per cápita cobra aún más relevancia en esta descripción, si se contrasta el ingreso promedio entre hombres y mujeres. Según cálculos del Observatorio Internacional de Derechos Humanos (OIDH) basados en cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) la diferencia entre la media de ingresos de hombres y mujeres, en algunos países, puede ser tan abismal que los ingresos masculinos duplican los femeninos, es el caso de Argentina donde mientras el ingreso per cápita de las mujeres es de US\$12.395 el de los hombres alcanza los US\$24.789, República Dominicana cuyo ingreso per cápita femenino es de US\$8.909 y el masculino es de US\$18.975, y la Guyana donde una mujer gana en promedio US\$4.543 y un hombre obtiene US\$10.295.

La participación femenina en política deja bastante que desear, pues en general se observa que los parlamentos de la región en su mayoría están integrados por hombres. Bolivia es el país de América Latina y el Caribe donde mayor proporción de mujeres ocupa escaños en este cuerpo colegiado 51,8%, en el resto de

países dicha proporción no alcanza el 50%, y hay casos como el de Haití en los que apenas el 2,7% de las curules son ocupados por mujeres.

La tasa de mortalidad materna es otro indicador en el cual se evidencia gran disparidad en el continente; de esta manera las 15 mujeres por cada 100.000 habitantes que mueren en Uruguay por causas relacionadas con el embarazo, parece insignificante si se les compara con las 359 de Haití, las 229 de la Guyana o las 206 de Bolivia.

La pobreza no solo es una cuestión de ingresos, también puede medirse de acuerdo con las privaciones simultáneas que sufren las personas en su salud, educación y calidad de vida. Según los umbrales utilizados para determinar la puntuación de las privaciones la población puede clasificarse en: vulnerable, pobre multidimensionalmente, o en situación de pobreza extrema. Llama la atención Haití, donde casi la mitad (47,6%) de la población se encuentra en situación de pobreza multidimensional; también preocupa el 29,1% guatemalteco y el 20,5% boliviano. Haití vuelve a ser preocupante si se reflexiona en que más del 23% de su población vive con menos de US\$1,99 diarios.

Mientras en Guatemala el 46,7% de los niños y niñas menores de 5 años tienen problemas de malnutrición, en países como Chile este indicador es del 1,8%. En cuanto a la mortalidad en lactantes, Haití vuelve a mostrar indicadores alarmantes pues 50,9 de cada mil de sus niños muere en esa edad, mientras que Cuba tiene el resultado menos desalentador (4,2 de cada mil) en este indicador.

Cuba y Belice muestran los indicadores más altos de población mayor de 25 años con

al menos alguna formación secundaria 86,9% y 78,6% respectivamente y también exhiben las menores tasas de deserción escolar en la primaria 5,4% y 1,2% en el mismo orden; en Guatemala apenas el 37,8% de su población mayor de 25 años alcanza algún tipo de formación secundaria y 25,2% abandona la escuela primaria.

En cuanto a la tasa de homicidios los contrastes son ineludibles: Bolivia por su lado exhibe una tasa de 6,3 por cada cien mil habitantes, mientras los casos de Venezuela y El Salvador son los más preocupantes con tasas de 56,3 y 82,2 por cada cien mil habitantes respectivamente.

DESIGUALDAD AL INTERIOR DE LOS PAÍSES MÁS INEQUITATIVOS

En el apartado anterior se identificaron los países más desiguales, bien fuera siguiendo el índice de Gini o identificando aquellos en que el IDH y el IDH-D son más distantes. En esta sección lo que se hará son cortas reflexiones respecto a la desigualdad al interior de los mismos: Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá y Paraguay.

Bolivia

Al igual que en otros países, en Bolivia hay una marcada diferencia de oportunidades para quienes viven en los campos y aquellos que habitan las ciudades, para quienes son indígenas y aquellos que no lo son. Según Wanderley (2017) en 2015 en áreas rurales el 33% de la población se encontraba en pobreza extrema y el 55% en pobreza moderada; en tanto que

en áreas urbanas las cifras bajaban a 9,3% en pobreza extrema y 31% en pobreza moderada. Mientras entre la población no indígena el 11% estaba en pobreza extrema y el 31,9% se situaba en pobreza moderada, la población indígena manejaba 26,8% en pobreza extrema y 49,9% en pobreza moderada; de esta manera, para aquellos que combinaban las dos condiciones de vulnerabilidad, habitar en zonas rurales y ser indígena, elevaba la probabilidad de sufrir de pobreza moderada en un 62,3% y de vivir en pobreza extrema en 39,2%.

El género parece ser otra condición que afecta las oportunidades, a pesar de que la ley de cuotas funciona bien en el momento de lograr escaños en el parlamento para las mujeres bolivianas, las decisiones parecen ser tomadas por los partidos políticos; ha habido escándalos en los que las mujeres parecen ser acosadas una vez han obtenido su cargo, forzándolas a renunciar.

Las mujeres indígenas que viven en los campos parecen estar en triple desventaja, pues se les dificulta hablar y leer en español, por otro lado, no tienen las mismas oportunidades de asistir a reuniones en las que los hombres aprenden respecto a la legislación y los asuntos políticos. Adicionalmente, los hombres son los únicos que pueden poseer tierras.

Aunque es progresista, [la ley de cuotas] no afecta los papeles tradicionales de género en la sociedad boliviana y, por lo tanto, no ayuda a eliminar las barreras para la participación de las mujeres. Con

frecuencia no se las percibe como la mejor opción para el liderazgo ya que tienen una doble carga de trabajo: la responsabilidad de los cuidados domésticos como también labores productivas (ChristianAid, 2017, p. 31).

El caso de Bolivia es similar al caso ecuatoriano, la norma y la efectividad de la misma son distantes en el tiempo, como evidencia de esto se puede decir que aun cuando desde la Constitución de 1998 se estableció la participación equitativa de hombres y mujeres en el ámbito político³, en el 2011 “6 de cada 10 mujeres habían sido víctimas de violencia [...] 1 de cada 4 mujeres había vivido violencia sexual” (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2018, p. 3), lo que entre otros antecedentes motivó a dictaminar la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en febrero del año pasado, que en su artículo 28 establece que el Órgano Rector del Trabajo debe preveer y motivar una serie de iniciativas para proteger a las mujeres. Según cifras del Pnud el 38% de los escaños políticos en 2017 estaban en cabeza de mujeres.

Brasil

Brasil tiene una de las economías más grandes del planeta y ha logrado reducir las desigualdades y la pobreza de manera importante; sin embargo, continúa figurando entre los países más desiguales del mundo. En 2017 la Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam) publicó

³ Posteriormente la Constitución de 2008, en su artículo segundo, prohibió la discriminación, entre otros, por razones de sexo.

el estudio “La distancia que nos une: un retrato de las desigualdades brasileñas”, en el cual insistía en la importancia de afrontar las causas estructurales de las desigualdades en el país, entre las que figuraban: un sistema tributario injusto, limitadas inversiones sociales, carencias del sistema educativo y la discriminación femenina y hacia los negros.

Las principales conclusiones del estudio de Oxfam pueden resumirse en unas pocas cifras:

Para ganar lo mismo que una persona del 1% más rico devenga en un mes, un brasilero con un salario mínimo debería trabajar 19 años. De cada 10 personas seis ganan US\$253 mensuales, esto es menos de US\$8,5 diarios. Si se mantienen las tendencias de los últimos años, la igualdad salarial entre hombres y mujeres puede tardarse hasta el 2047, y entre negros y blancos hasta el 2089. Mientras el 67% de los negros tienen un ingreso mensual de un salario mínimo y medio, 46% de los blancos tienen ingresos igual de bajos. Y en tanto que el 65% de las mujeres tienen ingresos máximos de este monto, el 52% de los hombres ganan tan poco.

Brasil se tardaría 75 años para llegar a los niveles de igualdad del Reino Unido, 60 años para ser comparable con España y 35 para estar a la par con Uruguay. Sin embargo, debe abonársele que en los últimos 15 años Brasil logró sacar de la pobreza a 28 millones de personas, es decir, redujo la pobreza en más de un 10%. No obstante, hay que tener en cuenta que el 61% del crecimiento económico logrado entre el 2001 y el 2015 benefició únicamente al 10% más pudiente de la población.

El sistema fiscal brasileño está en mora de ser saneado, por ejemplo: el impuesto a las grandes fortunas, aunque dispuesto por la Constitución

brasileña, nunca ha sido instaurado; el gobierno podría elevar su recaudo fiscal en R\$60.000 millones anuales si levantara la exención de impuesto sobre los beneficios y dividendos de los grandes inversionistas. Combatiendo la elusión fiscal se podría incrementar el recaudo en varios sectores de la economía; adicionalmente, es necesario propender por un sistema tributario más progresivo, pues bajo el actual la población más pobre tributa proporcionalmente más que los que están en condiciones más aventajadas.

Un caso de estudio interesante al interior del gigante latinoamericano es el de los quilombolas, afrodescendientes que se refugiaron en la selva para huir de la esclavitud en el siglo XIX. Esta población está organizada en más de 3.000 comunidades que son víctimas de exclusión, uno de sus principales problemas es el acceso a la tierra, no obstante y los cambios constitucionales de hace 25 años, les concedieron el derecho a la propiedad colectiva de la tierra a estas comunidades, hoy en día solo unas 230 colectividades (menos del 8%) han adquirido su título de propiedad colectiva.

Esta inercia institucional, junto con la creciente concentración de la tierra en manos de terratenientes y multinacionales, ponen en riesgo a las comunidades quilombolas y otras etnias. Frente a esto se recomienda de nuevo modernizar el sistema fiscal:

Hay un enorme potencial para que los impuestos sobre el patrimonio fomenten la igualdad si se diseñan correctamente. Las 5.000 familias más ricas poseen un patrimonio calculado en un 40% del PIB del país y aun así los impuestos sobre el patrimonio siguen siendo pasados por alto como una fuente viable, y equitativa, de ingresos tributarios (ChristianAid, 2017, p. 27).

Las mujeres quilombolas tienen poca capacidad de llegar a los mercados y programas institucionales de comercialización, lo que les impide ser competitivas a la hora de colocar sus productos; esto ocurre en parte porque la documentación necesaria es entregada solo a sus maridos y también por las responsabilidades domésticas que les acaecen.

Colombia

En Colombia el quintil más rico, es decir el 20% más pudiente de la población, entre 9 y 10 millones de personas se apropian del 55,7% de los ingresos; mientras el quintil más pobre se reparte tan solo un 3,9% de los ingresos; así mientras al 20% de la población se apropia aproximadamente del 56% y a los otros cuatro quintiles, les corresponde el restante 42,1% de la torta.

Según Gonzalo Hernández esta repartición tan desigual de los ingresos debe preocupar a los colombianos, entre otras, al menos por dos razones: primero porque “las tajadas pequeñas de los más pobres muestran que el país tiene una economía que no aprovecha las capacidades productivas de millones de colombianos. Quedan desempleados, subempleados o, en el mejor de los casos, empleados en sectores de baja productividad laboral. Por eso sus salarios —ingresos— son bajos” (Hernández, 2019). Y segundo porque el altruismo de los más favorecidos no da para que las cosas mejoren a favor de los menos pudientes, todo lo

contrario quienes disfrutan de la mayoría de los ingresos suelen además ser quienes mayor influencia tienen en la toma de decisiones, es decir, utilizan su poder político y económico para que su posición dominante, en detrimento de la de otros, se perpetúe.

El índice de Palma⁴, una manera alternativa de medir desigualdades, revela que las ciudades más desiguales en Colombia son Cali, Pasto y Medellín; en tanto que las más equitativas son Bucaramanga, Cúcuta e Ibagué. Bucaramanga con 2,2 llega a tener los mismos resultados del país más equitativo de toda América Latina, Uruguay.

Según el índice de Palma Colombia en el 2013 era el tercer país más desigual de América Latina, después de Honduras y Bolivia. No obstante, Roberto Angulo en el mismo año, resaltaba que durante los dos primeros años del primer gobierno Santos el índice de Palma había mejorado 0,5 puntos, pasando de 4,6 a 4,1, un avance superior al de los ocho años de mandato de Uribe cuando la disminución en este índice fue de 4,9 a 4,6.

Entre otros datos Angulo anotaba también que “en Colombia un hogar típico del 10 por ciento más rico tiene en promedio 3 personas, el jefe del hogar cuenta con 14 años de logro educativo y tiene un ingreso per cápita de 1,5 millones de pesos. De otro lado, en el 40 por ciento más pobre, un hogar tiene en promedio 5 personas, el jefe del hogar tiene 4 años de educación y un ingreso per cápita de 142 mil pesos” (Angulo, 2013).

⁴ El índice de Palma inventado por el chileno Gabriel Palma, profesor de la Universidad de Cambridge, es el resultado de dividir los ingresos del 10% más rico de la población entre aquellos que perciben el 40% más pobre.

El nivel educativo de los colombianos es uno de los aspectos en los que más se notan las desigualdades que Colombia enfrenta, otra esfera reveladora es la repartición de tierras.

En efecto, las tierras han sido la base del conflicto armado en Colombia, hasta mayo de 2016 más de 7 millones de personas habían sido desplazadas del campo a las ciudades, presionadas por los grupos en conflicto por la dominación de tierras. De esta manera, los paramilitares, la minería legal e ilegal, los megaproyectos como las hidroeléctricas han sido factores que ponen en riesgo la integridad de las comunidades indígenas y afro; como también de los defensores de derechos humanos y activistas del medio ambiente.

Guatemala

Guatemala es considerado uno de los países más desiguales del mundo, el 60% de su población vive en la pobreza y esta parece concentrarse en las áreas rurales (76,1%) y entre los indígenas (79,2%). También se dice que además de ser una economía que gasta poco en sus habitantes, el gasto público está muy mal distribuido, la mayoría se concentra en inversiones que favorecen a los no indígenas en detrimento de los indígenas que son la mayoría de la población.

Al parecer en Guatemala la discriminación y el racismo son un problema estructural. El sistema educativo adicionalmente es muy excluyente y termina subsidiando a los más pudientes, pues en este país centroamericano ninguna institución educativa, pública o privada, paga impuestos lo que termina convirtiéndose en una subvención a las clases más favorecidas.

El director del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) señaló en 2017 que

los ingresos del 1% de los guatemaltecos más ricos, equivale a la suma de ingresos del 42% de los guatemaltecos más pobres. Y afirmó que en Guatemala la desigualdad de la tenencia de la tierra es un tema de mucha importancia en la sociedad; pues en el país el 92% de los pequeños productores ocupan el 22% de la tierra del país, mientras que el 2% de los productores comerciales usan el 57% de la tierra (Icefi, 2017).

Haití

La pobreza en Haití se redujo como consecuencia de las transferencias recibidas después del terremoto y el aumento de empleos mejor pagos en sectores como la construcción y las telecomunicaciones con ocasión de la reconstrucción. No obstante, “Haití sigue siendo el país con mayor desigualdad de ingresos en el continente, y uno de los países más desiguales del mundo. El 20% más rico de los hogares posee el 64% de los ingresos totales en el país y el 20% más pobre tiene solo el 1%” (Banco Mundial en Haití, 2014).

Esta es una situación que parece perpetuarse por la concentración del poder político y económico en manos de una reducida élite, la disminución en la entrada de recursos pos-terremoto, y la baja preparación del haitiano común que tiene consecuencias en la consecución y calidad del empleo.

Adicionalmente, la brecha entre los sectores rurales y la población de Puerto Príncipe parecen atizarse por el reducido acceso a servicios públicos, el ingreso limitado a los mercados y la falta de recursos para comprar semillas, fer-

tilizantes y pesticidas para sembrar. El grueso de la población que sufre pobreza extrema, más del 80%, vive en los campos y en ocasiones la migración hacia los centros urbanos es percibida como una forma de salir de la pobreza.

Pero la emigración de zonas rurales a las ciudades no es la única esperanza de escapar de la pobreza, pues Haití comparte la isla con República Dominicana y eso facilita la migración de muchos haitianos hacia un país que ofrece mayor calidad de vida. Infortunadamente, en tanto llegan se encuentran con un escenario donde a causa del racismo y la falta de documentación se ven obligados a trabajar en condiciones precarias, salarios muy bajos y la constante amenaza de repatriación; la misma suerte corren los descendientes de haitianos,

El 23 de septiembre del 2013 el Tribunal Constitucional de la República Dominicana dictó una sentencia que revocaba la nacionalidad a los hijos e hijas de migrantes no autorizados nacidos en la República Dominicana a partir de 1929, considerando que estaban “en tránsito” y, por tanto, que no tenían derecho a la ciudadanía (ChritianAid, 2017, p. 23).

Honduras

Honduras enfrenta un grave problema de desigualdad, el 40% de los ingresos del país se queda en manos del 10% más rico de sus habitantes, en tanto que el 10% más pobre se distribuye el 11% de los ingresos nacionales. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras (INE), más del 60% de los hondureños vive en la pobreza y casi un 40% lo hace en pobreza extrema.

La pobreza se concentra principalmente en la región occidental donde están los asentamientos indígenas, y en los perímetros de Tegucigalpa y San Pedro de Sula, sus dos centros urbanos más importantes. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) “La distribución geográfica de la infraestructura y los servicios públicos acentúa las disparidades, mientras que la pobreza generalizada y las graves desigualdades socavan el respeto de los derechos del niño” (Pirozzi, 2007).

Este país centroamericano es vulnerable a catástrofes naturales como huracanes y sequías, que afectan principalmente a su población rural que depende de la agricultura, lo que los hace también inermes a los cambios en los precios internacionales de sus productos agrícolas de exportación como café y banano, de hecho en las dos últimas décadas Honduras perdió un tercio de sus ingresos por esta causa.

El Banco Mundial advierte que

Honduras enfrenta los niveles más altos de desigualdad económica de Latinoamérica. Otro de sus grandes desafíos es el alto nivel de crimen y violencia. Si bien en los últimos años el número de homicidios ha disminuido, Honduras sigue teniendo una de las tasas más altas en el mundo: 43.6 asesinatos por cada 100.000 habitantes en 2017” (Banco Mundial, 2018).

Panamá

Panamá figura entre los 10 países más desiguales del mundo y entre los 6 más inequitativos de Latinoamérica. Según el índice de Palma, calculado por el Banco Mundial, los ingresos del 10% de la población más pobre son una treintaisieteava parte del 10% más rico.

La esperanza de vida al nacer es diez veces inferior en las zonas comarcales⁵ que en el resto del país; la cantidad de médicos, enfermeras y, en general, el personal de salud es quince veces menor en dichas áreas que en zonas urbanas. Mientras en las áreas rurales los decesos y morbilidad de la población se dan por causas infecciosas o desnutrición, en las urbanas las personas mueren de enfermedades no transmisibles.

Dentro de las causas de la desigualdad panameña Rodrigo Noriega (2016) señala: la carencia de una identidad nacional que promueva la defensa de intereses colectivos; la fragilidad institucional fruto de una estructura política caciquista que está expuesta a dineros sucios, sin que existan controles a los lavadores de dinero o a los narcos; un sistema laboral excluyente que no da los incentivos necesarios para mejorar la productividad y que muchas veces beneficia a otros países antes que a Panamá; la baja tasa de innovación que desalienta la investigación científica o la innovación empresarial, y prioriza los intereses de la burocracia dejando de lado al intelectual, al científico o al humanista; la estructura empresarial endogámica en la que predomina el estar bien relacionado para hacer negocios, el favorecer a amigos y familiares y no la productividad de la organización.

Paraguay

Paraguay es uno de los países con mayor crecimiento del continente, con una media anual de 4,7% desde 2003, esto ha contribuido a una reducción de la pobreza. La pobreza extrema se

redujo entre 2007 y 2011 del 19,7% al 14,4%; y la pobreza moderada, en ese mismo tiempo, cayó del 38,7% al 27,7%. Sin embargo, Paraguay, como se anotó antes, es uno de los países más desiguales de América Latina. El coeficiente Gini subió entre esos años de 0,521 a 0,526 y, según el último informe de desarrollo humano, elaborado por el Pnud, este indicador continúa muy cerca a los 0,5, ubicándose en 0,47 para ser exactos.

“Paraguay tiene, por ejemplo, la peor red de agua y sanidad de Suramérica tras Bolivia, lo que afecta a la salud de los menores de barrios pobres y se traduce en la pérdida de días de aula por enfermedad” (*El País*, 2014).

Según Julio Ramírez, del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, (Cadep) referenciado por *El País* (2014): el gasto en servicios sociales de Paraguay (147 dólares per cápita) es muy bajo si se le compara con el de otros países del continente como Argentina (1.601); la razón por la cual Paraguay tiene dificultades en elevar ese tipo de gastos es la baja tributación, apenas el 12% del PIB, y dicho recaudo fiscal, además de insuficiente es perverso si se reflexiona que en su mayoría se hace vía impuestos indirectos al consumo y no sobre impuestos a la renta.

Los negocios más rentables de Paraguay son la agricultura y la ganadería, y estos apenas aportan el 2,2% de los ingresos fiscales; adicionalmente, los cultivos en grandes extensiones están altamente tecnificados, lo cual obliga a emplear poca mano de obra bien calificada, lo que deja al minifundio rural en imposibilidad

⁵ Las zonas comarcales son principalmente indígenas o corregimientos.

de competir. Ramírez también anotó que la baja calificación laboral no es un problema exclusivo de las áreas rurales, pues en las ciudades el trabajo informal es la fuente de ingresos de una parte significativa de la población con insuficiente preparación.

CONCLUSIONES

A pesar de ser reconocida por su desigualdad, América Latina y el Caribe como un todo regional presenta varios indicadores de desarrollo aceptables, máxime si se le compara con los de otras zonas. De este modo, tanto el IDH latinoamericano y caribeño, como los años de escolaridad que una persona de 25 años o más ha cursado son superiores a los de Asia Oriental y el Pacífico, los Estados árabes, Asia Meridional y África Subsahariana, es decir, en estos dos indicadores solo se encuentra por debajo de Europa y Asia Central. La esperanza de vida al nacer es más alta en este continente que en todas las otras regiones.

En cuanto a equidad de género los índices no son desalentadores, pero es innegable que el ser mujer puede ser un causante de desventaja en Latinoamérica y el Caribe. Así, en el Índice de desigualdad de género y uno de sus componentes (la tasa de mortalidad materna por causas relacionadas con el embarazo) la región está en una posición más aventajada que la de África Subsahariana, los Estados árabes y Asia Meridional. El continente tiene, además, la mayor proporción de mujeres en el parlamento y es la única región cuyo porcentaje de mujeres es mayor al de hombres que con 25 años o más han cursado algún tipo de educación secundaria. No obstante, existe discriminación

femenina en salarios y posibilidad de ocupar posiciones de liderazgo.

América Latina y el Caribe son una región de contrastes y las disparidades en el continente no solo se dan en cuanto a ingresos. Así, en la dimensión educativa, Cuba sobresale por los años de escolaridad de personas de 25 años o más, pero Haití y Honduras están sumamente rezagados con respecto a este indicador. En cuanto a la esperanza de vida Costa Rica es el país más aventajado mientras Haití y la Guyana se quedan considerablemente atrás. Haití también es el país con menor ingreso per cápita.

En Argentina, República Dominicana y la Guyana la media de ingresos masculina duplica la de las mujeres. Bolivia tiene el más alto número de escaños ocupados por mujeres en el parlamento, mientras que Haití exhibe el más bajo. La tasa de mortalidad materna es considerablemente menor en Uruguay que en Haití, la Guyana o Bolivia.

En Haití prácticamente la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza multidimensional, es decir, con privaciones simultáneas en salud, educación y calidad de vida. Y este dato es aún más preocupante si se tiene en cuenta que más del 23% de su población vive con menos de US\$1,99 diarios.

Chile tiene el porcentaje más bajo de niños y niñas menores de 5 años con malnutrición, en tanto que Guatemala muestra el mayor. La mortalidad en lactantes en Haití es alarmantemente alta mientras que Cuba tiene el mejor resultado en este indicador.

Cuba y Belice sobresalen con los porcentajes más altos de población mayor de 25 años con al menos alguna formación secundaria, además manejan las tasas de deserción escolar más bajas,

en tanto que Guatemala exhibe los resultados más deficientes en estos dos indicadores.

Venezuela y el Salvador tienen las tasas más altas de homicidios, mientras Bolivia presenta las más bajas.

Los países más desiguales en América Latina y el Caribe son: Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá y Paraguay; los problemas más frecuentes en ellos son la discriminación de género, los problemas de concentración de la tierra y los ingresos, la pobreza más marcada en las zonas rurales y entre minorías étnicas, los sistemas educativos excluyentes, y sistemas tributarios regresivos.

En general puede decirse que en Latinoamérica y el Caribe los factores que atizan la desigualdad son la etnia, el género, la situación geográfica (vivir en los campos) y el estrato socio económico.

REFERENCIAS

- Angulo, R. (12/2013). *¿Qué tanta desigualdad hay realmente en Colombia?* Recuperado el 2019 de marzo de 2019, de *Razón Pública*: <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/7249-%C2%BFqu%C3%A9-tanta-desigualdad-hay-realmente-en-colombia.htm>
- Banco Mundial. (11/10/2014). *Disminuye la pobreza extrema en Haití, pero ¿Es sostenible?* Recuperado el 17 de marzo de 2019, de Banco Mundial en Haití: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/12/11/haiti-the-day-that-the-news-were-good>
- Banco Mundial. (04/10/2018). *Honduras panorama general*. Recuperado el 24 de febrero de 2019, de <https://www.bancomundial.org/es>: <https://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview>
- Christian Aid. (2017). *El escándalo de la desigualdad 2: las múltiples caras de la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Christian Aid, Londres.
- Ecuador, Asamblea Nacional. (2018). *Ley Orgánica Integral para Prevenir la Violencia contra las Mujeres*. Quito: Asamblea Nacional República del Ecuador.
- El País*. (01/03/2014). *La desigualdad aumenta en Paraguay pese a la reducción de la pobreza*. Recuperado el 25 de marzo de 2019, de *El País*: https://elpais.com/economia/2014/03/01/agencias/1393691561_464477.html
- Entre Mundos. (2018). *Los datos no mienten la alarmante desigualdad de Guatemala*. Recuperado el 17 de marzo de 2019, de Entre Mundos: <http://www.entremundos.org/revista/economia/los-datos-no-mienten-la-alarante-desigualdad-de-guatemala/>
- Hernández, G. (05/03/2019). *El dato de la desigualdad en Colombia*. Recuperado el 23 de marzo de 2019, de *El Espectador*: <https://www.elespectador.com/opinion/el-dato-de-la-desigualdad-en-colombia-columna-843177>
- Icefi. (09/08/2017). *Análisis del Icefi sobre desigualdad se presentan a comunidad universitaria*. Recuperado el 17 de marzo de 2019, de <http://icefi.org>: <http://icefi.org/noticias/analisis-del-icefi-sobre-desigualdad-se-presentan-comunidad-universitaria>
- Mayo, M. (18/02/2018). *Pobreza y salud, dos caras de una moneda*. Recuperado el 25 de febrero de 2019, de <http://www.minsa.gob.pa>: <http://www.minsa.gob.pa/noticia/pobreza-y-salud-dos-caras-de-una-moneda>
- Mendoza, C. (03/12/2018). *Desigualdad en Guatemala: Un problema para todos*. Recuperado el 17 de marzo de 2019, de *Diálogos*: <https://www.dialogos.org>

- org.gt/desigualdad-en-guatemala-un-problema-para-todos/
- Noriega, R. (17/10/2016). *Cinco causas que nos convierte en la República de la desigualdad*. Recuperado el 25 de febrero de 2019, de <https://www.prensa.com>: https://www.prensa.com/blogoterapia/causas-convierte-Republica-panama-desigualdad_7_4600109944.html
- Olmedo, B. (31/10/2018). *Resumen Latinoamericano*. Recuperado el 24 de febrero de 2019, de <http://www.resumenlatinoamericano.org>: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/10/31/panama-el-reino-de-la-desigualdad-social/>
- Oxfam. (2017). *La distancia que nos une: un retrato de las desigualdades brasileñas*, Oxfam.
- Pirozzi, G. (2007). *Pobreza y desigualdad*. Recuperado el 24 de febrero de 2019, de Unicef: https://www.unicef.org/honduras/14241_16974.htm
- Pnud. (2018). *Índices e indicadores de desarrollo humano, actualización estadística de 2018*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Pnud. Nueva York: Pnud.
- Pearson, F. & Rochester, J. (2004). *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*. Bogotá: McGraw Hill.
- Ramos, J. (22/03/2018). *ONU: La desigualdad en Guatemala es una de las "peores del mundo"*. Recuperado el 17 de marzo de 2019, de *Canalantigua*: <https://canalantigua.tv/guatemala-seguridad-inseguridad-onu/>
- Redacción. Criterio. (27/05/2018). *Estudios señalan que tres millones y medio de hondureños viven en pobreza*. Recuperado el 24 de febrero de 2019, de <https://criterio.hn>: <https://criterio.hn/2018/05/27/estudios-senalan-que-tres-millones-y-medio-de-familias-hondurenas-viven-en-pobreza/>
- Vela Grau, D. (16/08/2016). *Haití: privilegio de unos, desigualdades de "otros"*. Recuperado el 17 de marzo de 2019, de *El Mostrador*: <https://m.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/08/26/haiti-privilegio-de-unos-desigualdades-de-otros/>
- Wanderley, F. (06/09/2017). *Las desigualdades sociales persistentes en Bolivia*. Recuperado el 17 de marzo de 2019, de *Sin Permiso*: <http://www.sinpermiso.info/textos/las-desigualdades-sociales-persistentes-en-bolivia>

Los Brics y las relaciones Sur-Sur: la participación de India

Rafael A. Barrera G.*

RESUMEN

El presente escrito muestra la importancia actual de la India en los Brics gracias a su crecimiento económico reciente el cual, de seguir en esa senda, le puede permitir mejorar sus posibilidades de influir en la política internacional y ser realmente un contrapeso a naciones hegemónicas. Se señala que hay bastantes condiciones, tanto internas como externas, que limitan las posibilidades de tener mejores resultados a nivel de crecimiento y desarrollo económico y social, así como de influencia política. Finalmente, se señala que las relaciones con América Latina, en general, son incipientes pero prometedoras.

Palabras clave: Brics, poder político, crecimiento económico, relaciones Sur-Sur.

The Brics and South-South relations: the participation of India

ABSTRACT

This essay shows the current importance of India in the Brics thanks to its recent economic growth, which, should it continue on this path, may allow it to improve its possibilities of influencing international politics and to become a counterweight to hegemonic nations. It is pointed out that there are many internal and external conditions that limit the possibilities of having better results in terms of growth and economic and social development, as well as political influence. Finally, it is shown that

* Magíster en economía y doctorando en estudios políticos (II año) de la Universidad Externado de Colombia. Profesor de la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito. Bogotá (Colombia) y de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Bogotá (Colombia). [randresbg@yahoo.com], [https://orcid.org/0000-0001-7773-8984].

Agradezco los comentarios a los pares evaluadores del artículo por sus recomendaciones y sugerencias.

Recibido: 31 de marzo de 2019 / Modificado: 29 de abril de 2019 / Aceptado: 2 de mayo de 2019

Para citar ese artículo:

Barrera G., R. A. (2019). Los Brics y las relaciones internacionales Sur-Sur: el caso de India. *OASIS*, 30, pp. 133-143
doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.08>

relations with Latin America in general are incipient but promising.

Key words: Brics, political power, economic growth, South-South relations.

INTRODUCCIÓN

En 2001 se agrupa el término BRIC por Jim O'Neill de Goldman Sachs en reconocimiento al crecimiento de las economías de Brasil, Rusia, India y China y la expectativa del aumento de su peso en la economía mundial. Para 2006 el acrónimo deja de ser un mero concepto, pues durante la 61ª Asamblea General de la ONU se reúnen los ministros de asuntos exteriores de dichos países y se comienzan a concretar sus vínculos políticos. Dos años después se realiza la primera reunión conjunta de líderes de los cuatro Estados en Toyako, Onsen (Japón) durante la cumbre del G8. Al año siguiente (2009) se realiza en Ekaterimburgo (Rusia) la primera cumbre, que desde entonces se viene realizando anualmente. En 2010 durante la reunión del G20 en Corea el presidente de Sudáfrica anunció su deseo de ingresar al grupo BRIC, y recibe a final de año una invitación oficial para la cumbre de 2011 (Smirnov, Ozyldirim & Pichetti, 2019; Gu, Shankland & Chenoy, 2016; de Coning, Mandrup & Odgaard, 2014). En 2012 se propone la idea de crear un banco conjunto cuyo acuerdo se firma en 2014 y entra en operaciones en 2016, “convencidos de que el establecimiento de tal Banco reflejará las cercanas relaciones entre los países Brics, a la vez que provee un poderoso instrumento para

el crecimiento de su cooperación económica” (New Development Bank, 2015).

Ahora bien, las posibilidades que han tenido estos países de entrar en el grupo de países con capacidad para cambiar las normas, y los acuerdos de la gobernanza global, han estado en cierta forma influenciadas por el crecimiento económico de China e India al abrirse a la inversión extranjera e integrarse en el régimen de comercio mundial. En particular, el primero tuvo un papel importante en la crisis de 2009 cuando “contrarrestó la recesión mundial [...] con un importante paquete de inversión para las provincias y los gobiernos locales [cuyo] impacto macroeconómico a través de los mercados de productos básicos fue global. [...] Entre los principales beneficiarios se encontraban los miembros de los Brics: Brasil, Rusia y Sudáfrica” (Gu, Shankland & Chenoy, 2016, p. 6). El posterior cambio hacia el consumo interno y los servicios propiciado por el gobierno chino, debido a la desaceleración económica, llevó al retroceso del ciclo de los productos básicos, que deja ver las debilidades en las estructuras económicas tanto de los Brics como del resto de países alrededor del globo que dependían del crecimiento en el consumo de materias primas del gigante asiático.

Se preveía que el crecimiento económico de la China y de India estaría entre el 6 y el 8% para los últimos dos años (2017 y 2018) y que, en caso de mantenerse hasta la mitad del siglo, sería determinante a la hora de dar forma a la economía mundial y, por lo tanto, a la gobernanza global y patrones de desarrollo. Los datos arrojan una tendencia a la desaceleración de la

tasa de crecimiento de la economía o un crecimiento “moderado” para el caso de la China, que para el año pasado (2018) “mostró la más baja tasa de crecimiento en 28 años (6,6%)” (Tan, 2019). India, después de China, sigue siendo superior al resto de países del grupo Brics, con un crecimiento para 2018 cercano al 7,3%. Este último, además de ser considerado como una gran potencia emergente en virtud del tamaño de su población y los recursos económicos, militares y políticos, ha sido un actor con alguna capacidad regional o global para contribuir al orden internacional, que va de la mano con cierto grado de cohesión interna y capacidad para una acción estatal efectiva. India ha asumido un papel proactivo en ciertas áreas temáticas, que refuerza aún más la percepción que otros tienen del país como un poder creciente, al participar de redes formales e informales determinantes en la gobernanza global (Gupta & Chatterjee, 2014, pp. 102-103).

En general, con respecto a sus relaciones exteriores y a la importancia que tiene a nivel mundial, su historia reciente podría ubicarse a partir del proceso de independencia a mitad del siglo xx, y se evidencia un punto de quiebre a inicios de la década de 1990 después de la caída de la Unión Soviética. Pero el evidente crecimiento económico que tiene en los últimos años y el potencial que se vislumbra permiten hablar de otra etapa en la historia de la India, como un gran actor a nivel mundial, en que se reconoce su capacidad para influir en la política internacional por fuera de los cánones establecidos por las naciones hegemónicas.

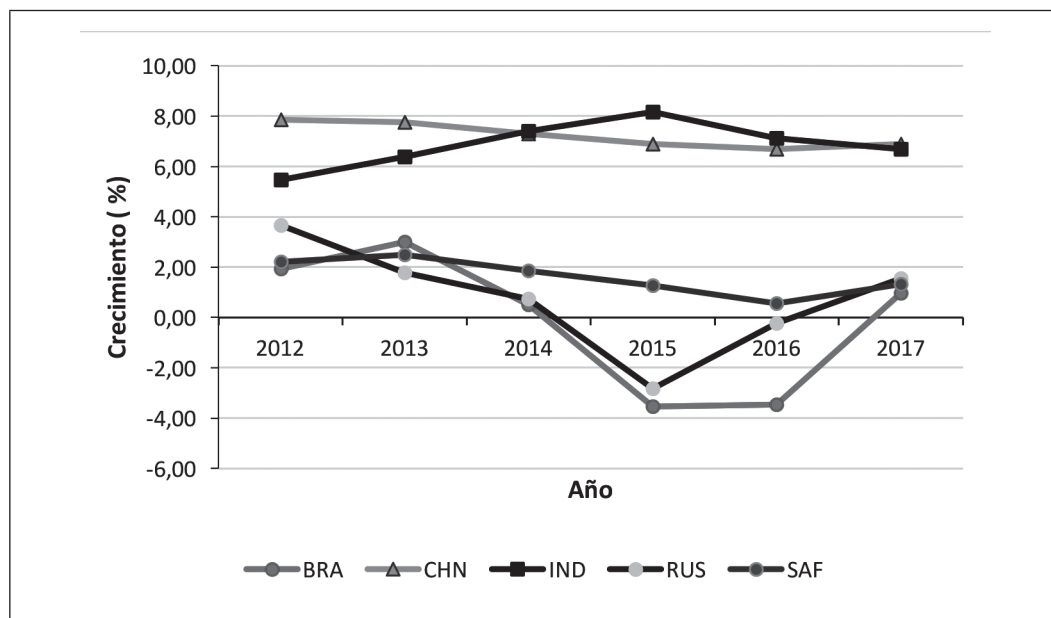
El presente escrito se divide en cuatro partes, sin contar esta introducción. La primera versa sobre la India en los Brics y la idea de coexistencia, la segunda trata sobre el pensamiento político de las relaciones internacionales en India y su relación con los No Alineados, para pasar, en la tercera, a revisar de manera somera la relación de la India con América Latina en la actualidad, en el contexto de las relaciones Sur-Sur para finalmente concluir con unas breves ideas.

1. INDIA DENTRO DE LOS BRICS Y LA IDEA DE COEXISTENCIA

Los resultados económicos en lo que respecta a la tasa de crecimiento porcentual del PIB de los Brics para el período 2012-2017 muestra una clara división entre los países miembros. Por un lado, se encuentran China e India como los dos países con mayor crecimiento durante el período con una tasa de crecimiento conjunta del PIB alrededor del 7%. Por otro lado, Rusia, Brasil y Sudáfrica con una tasa de crecimiento promedio de alrededor del 0,55% (Ver Gráfica 1).

En 2018 la variación del PIB para India y China fue de 7,3% y 6,6% respectivamente (*Economics*, 2019). Mientras que para Brasil fue de 1,1% (Alvarenga & Silveira, 2019), para Rusia los datos preliminares indican un crecimiento de 2,3% (Nikolskaya & Tétrault-Farber, 2019) y, finalmente, para Sudáfrica el crecimiento del PIB fue de 0,8% (STATS SA, 2019).

Gráfica 1
Crecimiento porcentual del PIB de los Brics 2012-2017



Fuente: WDI, 2019.

Pareciera contradictorio que el crecimiento económico de los Brics y su influencia en este aspecto dependa en cierta manera de su inserción en la economía de mercado libre, mientras que su poder político dependa de las posibilidades de ser una alternativa a dicho orden. Los mismos se articulan por una visión que gira alrededor de la idea de la gobernanza global en donde no exista un hegemon en el sistema internacional (de Coning, Mandrup & Odgaard, 2014). “Este acercamiento a la gobernanza global es denominada por algunos como una estrategia de coexistencia, definida como una política de coordinación para el manejo del conflicto, que deriva en un

sistema de co-manejo y co-mantenimiento de los temas de seguridad global” (*Ibid.*, 3-4). Se sostiene que:

La coexistencia concibe la promoción de un sistema internacional basado en reglas caracterizado por la gestión conjunta del orden global por parte de los Estados que pueden suscribirse a diferentes visiones del mundo, diferentes sistemas políticos y diferentes enfoques de las políticas económicas y de desarrollo. Siendo la principal virtud de dicha estrategia la adaptabilidad en lugar de la rigidez, la moderación en lugar del extremismo, el pluralismo político internacional y la persuasión en lugar de la imposición (de Coning, Mandrup & Odgaard, 2014, p. 6).

Se puede considerar que la política india se ajusta en un comienzo a esta visión de un sistema pluralista que permite la coexistencia de diferentes visiones del mundo, al ser promotor y socio fundador de los No Alineados en 1961. La posición de la India en asuntos internacionales se basó “en *purna swaraj* (completa independencia) de las políticas de los Grandes Poderes y una neutralidad positiva, en referencia al propio interés nacional. [...] Esta posición da dirección a su política de no alineamiento, no violencia (*ahimsa*), autoconfianza y desarme nuclear”¹ (Rodríguez de la Vega, 2017, p.14), que va de la mano con una visión pluralista y de coexistencia².

En el discurso político de la India hoy día no existe una referencia explícita a la coexistencia, puesto que su política externa ha cambiado después de la guerra fría a una versión más pragmática, aunque su política exterior siga buena parte de las ideas asociadas con la coexistencia. Entre las mismas están el respeto por la soberanía de los Estados, la no intervención en los asuntos internos, la resolución pacífica de conflictos y la cooperación internacional con fundamento en un sistema internacional basado en normas. Adicionalmente, si bien India tiene el sistema democrático más antiguo entre los Brics, el gobierno indio ha sido caute-

loso en promover la democracia y los derechos humanos en el extranjero y, aunque se ubique en la denominada autonomía estratégica, este comportamiento resulta de las restricciones internas y externas que el país enfrenta (Gupta & Chatterjee, 2014, pp. 100-101).

Algunas de las condiciones internas a las que se enfrenta son: contaminación ambiental, grandes necesidades de energía y su dependencia de combustibles fósiles, subregistro de nacimientos, pobreza, acceso a agua potable, desperdicios digitales, fragmentación política que se evidencia en rivalidades políticas y regionales que inciden en el déficit de gobernanza, y el desfavorecimiento de ciertos grupos sociales, particularmente en el campo (Chandra, 2018). Según el reporte del World Economic Forum lo anterior se evidencia en tres puntos a considerar para el desarrollo de la India y su consumo futuro: el primero es un mayor desarrollo de habilidades para poder incluir a la población joven trabajadora en un mercado formal y en el que se reduzcan las brechas existentes hoy en día, la segunda es la mayor inclusión social y económica de la India rural y la tercera corresponde a los desafíos para crear un futuro más sostenible y saludable (WEF, 2019).

Aunque el gobierno indio actual tiene una política de “Primero el vecindario” (*Neig-*

¹ El escrito de Rosas (2017) sobre el desarrollo del programa nuclear de India muestra no solo el impacto que este tiene para dar soporte al liderazgo del país en la región, sino los diferentes intereses alrededor del tema por parte de países como Estados Unidos, Francia y Canadá en el proceso. Así mismo, señala la endeble línea que separa los usos pacíficos de los bélicos al desarrollar este tipo de tecnología.

² Coning, Madrup y Odgaard (2014) sostienen que, aunque los Brics no presentan una visión común de la coexistencia completamente desarrollado, estos han heredado esta tradición y en cierta medida la han adaptado a una versión del siglo XXI; adicionalmente, sostienen que dicha idea permite dar luces sobre el comportamiento de los Brics, tanto de forma individual como de grupo.

bourhood First) hay tensiones en el mismo, entre otras por el rechazo de sus vecinos a su influencia y el acceso a armas nucleares, problemas de seguridad y limítrofes relacionados principalmente con Pakistán (Argomedeo T., 2016; de Arístegui, 2015). En general, la política exterior de la India es bastante compleja, pues está influenciada por factores estructurales, internos y nuevos actores que buscan ganar influencia o expandir sus roles en las relaciones exteriores del país; además de involucrar diversos temas y actores, están atravesadas por la diversidad cultural y política, tanto de sus vecinos como propia, así como su variada influencia y peso en la región (Mishra & Miklian, 2016).

EL PENSAMIENTO POLÍTICO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN INDIA Y SU RELACIÓN CON LOS NO ALINEADOS

El denominado Movimiento de Países No Alineados es considerado como el segundo organismo más grande del mundo después de la ONU, con 120 miembros. En su dirección inicial se reconoce a la India con Nehru, Egipto con Nasser y Yugoslavia con Tito. Para India, la política de neutralidad promulgada con los No

Alineados fue criticada por Estados Unidos y la Unión Soviética. El éxito, en este caso, consistió en resistir por más de 3 décadas antes del término de la guerra fría. Después de terminada “India insistió en la validez de la política de los No Alineados, pues cambió el contexto, pero no la relevancia de este movimiento” (Ross O., 2009, p. 127). Como esencia de sus objetivos se reconoce la eliminación de la hegemonía de la dominación extranjera, la autodeterminación, y el apoyo a la soberanía e integridad territorial de las naciones³ (Fraguela, 2008).

La agenda internacional permanente de India se podría considerar compuesta por cuatro grandes variables: política exterior, geográfica, histórica y seguridad y defensa. La política exterior se caracteriza por la neutralidad, solución pacífica de conflictos y coexistencia pacífica de países, oposición al colonialismo, y apoyo a organizaciones como la ONU. La variable geográfica es determinada por el tamaño y variedad de su territorio y de su población. La variable histórica muestra, entre otras, la conexión con los países occidentales y el factor religioso vinculado con la presencia del Islam en la región. La variable de seguridad y defensa está relacionada con sus fronteras, el poderío militar de sus vecinos y la cercanía a sitios de conflicto (Ross O., 2009)⁴.

³ “El más serio peligro para esta doctrina se vivió en 1971, cuando Leonid I. Breznev le propuso a India un sistema colectivo de seguridad y la firma de un Tratado de Amistad, lo que India no aceptó. Este momento fue complejo pues generó ansiedad en Occidente respecto a la idea de que India se aliara con la Unión Soviética” (Ross O., 2009, p. 128).

⁴ A partir de 1998, con los ensayos nucleares durante la gestión del primer ministro Atal Bihari Vajpayee, se evidencia una mayor iniciativa exterior, reafirmando a su vez el propio estatus nuclear (Rodríguez de la Vega, 2015a). “India se ve hoy como una potencia ascendente en la escena internacional [para algunos como Fuente C. (2011) un Estado Civilización] al tiempo que parte del grupo de economías emergentes señaladas como aquellas que, en 2025, aportarán más de la mitad del crecimiento mundial (junto con Brasil, China, Indonesia, Corea del Sur y Rusia)” (Rodríguez de la Vega, 2017, p. 14).

La tradición del pensamiento indio con respecto al orden, la justicia y el cosmopolitismo si bien es notorio, no ha estado presente en temas de relaciones internacionales (Mallavarappu, 2013). “Hacia 1977 las relaciones exteriores no eran un tema clave, y por ello era posible que siguieran planeando una política de país no alineado, [...] donde se buscaba] la amistad de países con intereses similares, que validaran su política exterior” (Ross O., 2009, p. 118). Posteriormente, “desde finales de los 80 y principios de los 90 comienzan a observarse los primeros signos de apertura política en especial hacia China y el sudeste asiático [...] e intentos por mejorar sus relaciones con los vecinos de Asia del Sur” (Mato, 2009, p. 2). Después del 2000, India se enfoca en Acuerdos de Cooperación Económica Comprensiva (CECAS por sus siglas en inglés) con Singapur (2005), en Acuerdos de libre comercio con Asean (2009) y Japón (2011) (Pant & Anusree, 2018, p. 542). Parte de este enfoque de India es para hacer más atractivo el comercio y la inversión a sus socios.

Después de insertarse en el sistema multilateral mundial tras varias décadas de relativo aislamiento buscó cimentar el creciente éxito económico y perseguir sus intereses estratégicos. Entre estos se encuentra el vínculo desarrollado con el continente africano, que es punto de rivalidad con China, y la cooperación con otras democracias emergentes, especialmente con Brasil y Sudáfrica, en lo que sigue la tradición de los No Alineados (Kent C., 2015). India aparece caracterizada en el actual contexto internacional como una potencia ascendente, y podría decirse, que se trata de poderes que en el futuro cercano, devendrán en un gran poder,

aunque hay que tener presente la importancia de la relación con Pakistán, puesto que este desafía explícitamente la hegemonía india en la región, con la cuestión de Cachemira como un frente abierto de conflicto permanente y el elemento terrorista en la consideración de la matriz de seguridad de India (Rodríguez de la Vega, 2017, pp. 15-18).

Como sostiene Giroir (2017), India aboga por un multilateralismo renovado y más representativo en el que tenga mayor injerencia y en el que se reflejen las condiciones actuales que se viven en el globo. En este sentido, además de las diferentes alianzas que ha venido realizando como el G4 e Ibsa, actúa en espacios alternativos como el Nuevo Banco de Desarrollo e intenta contrarrestar el poder que tiene China en la región. Y ante la pregunta de si India desea más injerencia para beneficiarse o para llevar un orden más justo a nivel mundial (Giroir, 2017, p. 13), valdría la pena tener en cuenta que el resultado no depende solo de sus posibilidades materiales y esfuerzo diplomático *in crescendo*, sino también de las fuerzas e intereses externos y de las posibilidades reales que puedan quedar para mantener el modelo actual a nivel mundial.

LAS RELACIONES SUR - SUR: INDIA Y AMÉRICA LATINA

Aunque se pueden presentar comúnmente las relaciones internacionales indias como un derivado de la tradición occidental, es importante reconocer que esto no es así (Bayly, 2017). En los objetivos que han guiado a la política exterior India se encuentran “asegurar la integridad territorial, preservar la libertad en la política

exterior, ganar reconocimiento de los poderes globales y crear óptimas condiciones para [su] desarrollo interno” (Pant H., 2016, citado en Rodríguez de la Vega 2017, p. 17), los cuales se relacionan a su vez con la distancia física y sus nexos con los países tanto de la región como de fuera de la misma.

De las zonas en desarrollo es importante resaltar el impacto que está teniendo en África la influencia y la inversión de los Brics, en particular China e India (Carmody & Murphy, 2017; Amendolagine, Coniglio & Seric, 2017 y Ezemenari, Tiruneh & Wamboye, 2017) aun cuando “las estadísticas favorecen más a la Oede cuando se considera el stock de IED” (Adams & Osei Opoku, 2017, p. 155). En el área de influencia más alejada se encuentra América Latina que no ha sido una prioridad en la política exterior india.

El gobierno indio reconoce que con América Latina hay valores compartidos de democracia y respeto por los derechos humanos, así como la diversidad étnica, racial y cultural de las regiones (Ministry of External Affairs, 2018). Y a pesar del crecimiento de las relaciones económicas entre estas “América Latina y el Caribe es la región con la menor proporción de exportaciones e importaciones de la India⁵, lo cual se ha reflejado en la política comercial de ese país. Esta región fue la última en la que el gobierno indio intensificó su política comercial, tanto por su distancia geográfica, como por sus menores relaciones históricas” (Cepal, 2016, p. 32).

“Las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe a la India han crecido a una tasa anual de 14,7%, mientras que sus importaciones han crecido a un ritmo del 16,2% anual en el período 2001-2015. El crecimiento de ambos flujos es mayor a la expansión del comercio que América Latina y el Caribe tiene con el mundo” (Cepal, 2016, p. 39). Al compararse las relaciones comerciales de algunos países de América Latina con respecto a otros de oriente medio, Europa Oriental y Asia Central, los datos indican que hay un importante movimiento comercial que vale la pena considerar. Por ejemplo:

En 2016-2017 India exportó más a México [...] que a sus vecinos como Tailandia [...], Myanmar [...] e Irán [...] o sus socios comerciales tradicionales como Rusia y Canadá. Las exportaciones a Colombia [...] fueron mayores que a algunos países de Europa occidental como Austria, Irlanda y los países escandinavos. Guatemala importó más de India que algunos países de Asia Central y del Este Europeo (Viswanathan, 2017).

El gobierno indio destaca su vínculo con Brasil por la pertenencia a los Brics y al G4. El reporte de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores señala que el crecimiento del comercio bilateral entre estos dos, “aumentó en 35,33% para el período enero-octubre pasando de 4,49 mmd a 6.07 mmd con respecto al año anterior” (Ministry of External Affairs, 2018, p. 148); a la vez que señala el tipo de vínculos

5 Por ejemplo, “el valor de las exportaciones indias a Latinoamérica (excluyendo a México) son solo del 2,9% del total” (Workman, 2019).

con México, Argentina y Venezuela, con este último por sus compras de petróleo y ventas de medicamentos.

Debido a la importación de productos agrícolas el saldo comercial entre la India y Argentina favorece a este último. India desea triplicar sus exportaciones a Argentina y sus exportadores realizan esfuerzos para que se disminuyan las barreras no arancelarias (Suneja, 2019). El potencial que representa la India para Argentina es importante en tanto es un gran demandante de alimentos, insumos y servicios, pero se precisa ampliar los acuerdos comerciales con el país asiático (Guerrero, 2018).

Por otro lado, con México la Balanza comercial es superavitaria para India. México emerge como el socio comercial más importante de toda la región de las Américas después de Estados Unidos. Hay potencial en las relaciones dadas las condiciones particulares de América Latina como proveedora de materias primas y se revela la cooperación aeroespacial como terreno fértil para la cooperación Sur-Sur, en particular con México y Brasil (Cepal, 2016, p. 69). Finalmente, las posibilidades que hay de aumentar las relaciones comerciales entre las dos zonas son notables, aunque esto no signifique que los vínculos con todos los países sean iguales.

COMENTARIOS FINALES

Es evidente la importancia que India está teniendo a nivel mundial como potencia emergente, en particular por su crecimiento económico y las potencialidades que presenta para incidir en las decisiones a nivel interna-

cional y el poder blando que detenta. Sin embargo, a pesar de la importancia creciente del país a nivel regional y mundial, no es clara su política de integración y se centra aún en una política económica de apertura y penetración de mercados que se destaca, como en el caso de los países africanos y Venezuela por la obtención de recursos energéticos y en los tres más grandes de América Latina, por la obtención de alimentos.

“En cooperación Sur-Sur, India desempeña el papel de donante emergente” (Cepal, 2016, p. 77) en parte por la carencia de políticas comunes entre los países de América Latina en relación con sus políticas externas. Pero, en vista de las posibilidades de las dos regiones y sus características comunes, el incremento de sus relaciones con América Latina puede ser una estrategia política para obtener más réditos de tipo económico que le permitan aumentar las posibilidades de influir no solo económica sino políticamente en la región.

La política india de relaciones internacionales tiene un tinte pragmático y orientado a resultados de política exterior, en donde se busca asegurar la seguridad nacional y la integridad territorial, además de la transformación económica del país (Ministry of External Affairs, 2018). Por el momento, su inserción en la economía de mercado libre le permite abrirse espacio a nivel político, lo que va de la mano con la posibilidad de ser una alternativa a dicho orden; sin embargo, la base material de este poder inmaterial está aún por desarrollarse y mantenerse y no depende exclusivamente de los buenos oficios del país.

REFERENCIAS

- Adams, S.; Osei Opoku, E. E. (2017). BRIC versus OECD Foreign Direct Investment Impact on Development in Africa. En Wamboye, E. & Tiruneh, E. A. (eds.). *Foreign capital flows and economic development in Africa: the impact of Brics versus OECD* (pp. 147-162). Alabama: Palgrave - Macmillan
- Alvarenga, D. & Silveira, D. (02/02/2019). PIB do Brasil cresce 1,1% em 2018 e ainda está no patamar de 2012. Obtenido de globo.com: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/02/28/pib-do-brasil-cresce-11-em-2018.ghml>
- Amendolagine, V.; Coniglio, N. D. y Seric, A. (2017). Foreign direct investment and structural change in Africa: does origin of investors Matter? En Wamboye, E. & Tiruneh, E. A. (eds.). *Foreign capital flows and economic development in Africa: the impact of Brics versus OECD* (pp. 97-126). Alabama: Palgrave - Macmillan
- Argomedo T., N. R. (2016). *El impacto de la construcción de identidad en la política exterior de India. Desafíos de una potencia emergente*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Bayly, M. (2017). The forgotten history of Indian international relations. *ORF Issue Brief* No. 210.
- Carmody, P. & Murphy, J. T. (2017). The Impact of China and South Africa in Urban Africa. En Wamboye, E. & Tiruneh, E. A. (eds.). *Foreign capital flows and economic development in Africa: the impact of Brics versus OECD* (pp. 29-50). Alabama: Palgrave - Macmillan
- Cepal. (2016). *Fortaleciendo la relación entre la india y América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Naciones Unidas.
- Chandra, S. (31/12/2018). *Challenges Facing India in 2019*. Recuperado de Vivekananda International Foundation <https://www.vifindia.org/article/2018/december/31/challengesfacing-india-in-2019>
- De Arístegui, G. (verano de 2015). Estudios de política exterior. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/la-india-del-siglo-xxi/>.
- De Coning, C.; Mandrup, T. & Odgaard, L. (2014). Introduction. En C. de Coning, T. Mandrup & L. Odgaard. *The Brics and coexistence. An alternative vision of world order* (pp. 1-24). London and New York: Routledge.
- Economics, T. (20/02/2019). *Trading Economics*. Obtenido de <https://es.tradingeconomics.com>
- Ezemenari, K.; Tiruneh, E. A. Wamboye, E. (2017). Brics versus G7 Countries' Direct Investment Impact in Africa. En Wamboye, E. & Tiruneh, E. A. (eds.). *Foreign capital flows and economic development in Africa: the impact of Brics versus OECD* (pp. 127-146). Alabama: Palgrave - Macmillan
- Fraguela, B. (2008). Movimiento de países no alineados. ¿Alternativa contrahegemónica o la farsa de la equidad en el poder? *Ábaco* (58), 45-54.
- Fuente C., I. (2011). La India como gran potencia. En: *Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular. Documentos de seguridad y defensa*. España: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa, Dirección General de Relaciones Institucionales.
- Giroir, C. (2017). La politique étrangère indienne depuis 1991: vers une redefinition du non alignement? *Asia Focus* No. 14. Programme Asia.
- Gu, J.; Shankland, A. & Chenoy, A. (2016). *The Brics in International Development*. UK: Palgrave Mac Millan.
- Guerrero L. N. (2018). Crece el interés argentino en el mercado de la India, el otro gigante asiático. *La Nación*, en <https://www.lanacion.com.ar>

- Gupta, S. & Chatterjee, S. (2014). Indian Foreign policy and coexistence. En C. de Coning, T. Mandrup & L. Odgaard, *The Brics and coexistence. An alternative vision of world order* (pp. 100-124). Sussex y New York: Routledge.
- Kent C., D. (09/03/2015). El sorprendente ascenso de la India. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de revistafal.com.
- Mallavarappu, S. (2013). Desarrollo de la teoría de las relaciones internacionales en India: Tradiciones, perspectivas contemporáneas y trayectorias. *Relaciones Internacionales* (22), 47-67.
- Mato, A. (05/2009). *La política exterior India: las dimensiones global y regional*. (R. I. Cano, Ed.) Documento de Trabajo No. 27.
- Ministry of External Affairs. (2018). *Annual Report 2017-18*. New Delhi.
- Mishra, A. & Miklian, J. (2016). The evolving domestic drivers of Indian foreign policy. NOERF - Norwegian Peacebuilding Resource Centre. Obtenido de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2770159
- New Development Bank. (07/2015). Agreement on the New Development Bank - Fortaleza. Obtenido de www.ndb.int
- Nikolskaya, P. & Tétrault-Farber, G. (04/02/2019). Reuters. Obtenido de Russia's 2018 GDP growth above target, private consumption weak: <https://www.reuters.com/article/us-russia-economy-gdp/russias-2018-gdp-growth-above-target-private-consumption-weak-idUSKCN1PT1D7>
- Pant, H. V. (Eds.) (2016). *Handbook of Indian defense policy: Themes, Structures and Doctrines*. New York: Routledge.
- Pant, M. & Anusree, P. (2018). The role of Regional Trade: Agreements in the Case of India. *The Journal of Economic Integration*, pp. 538-571.
- Rodríguez de la Vega, L. (12/2017). La India como actor internacional en el escenario actual. *Humanía del Sur*, 13-32.
- Rosas, María C. (2017). El programa nuclear de la India: retrovisión y perspectivas. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 5 (2), 104-130.
- Ross O., C. (2009). India: la agenda permanente de su política exterior. (A. N. Estratégicos., Ed.) *Revista Política y Estrategia* (114), 117-148.
- Smirnov, S.; Ozyldirim, A. & Pichetti, P. (2019). *Business Cycles in Brics*. Switzerland: Springer.
- STATS SA. (05/03/2019). Economy edges up by 0,8% in 2018. Obtenido de *Statistics of Sout Africa* <http://www.statssa.gov.za/?p=11969>
- Suneja, K. (2019). *India keen to triple exports to Argentina, eyes additional \$1.5 bn trade*. Recuperado de <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-keen-to-triple-exports-to-argentina-eyes-additional-1-5-bn-trade/articleshow/67733102.cms>
- Tan, H. (20/01/2019). CNBC. China's economy grew 6.6% in 2018, the lowest pace in 28 years: Obtenido de www.cnbc.com
- Viswanathan, R. (2017). Why It's Important for India to Trade With Latin America. Obtenido de <https://thewire.in/diplomacy/trade-india-latin-america>
- WEF. (2019). Future of Consumption in Fast-Growth Consumer Markets: INDIA. World Economic Forum, Insight Report. Obtenido de www3.weforum.org
- Workman, D. (2019). India's Top Trading Partners. Recuperado de <http://www.worldstopexports.com/indias-top-import-partners/>

La paradiplomacia. Una aproximación a las nuevas teorías

Leonardo Mejía Martínez*

RESUMEN

El siguiente artículo presenta una aproximación teórica de la paradiplomacia, como elemento indispensable en el desarrollo de las relaciones internacionales contemporáneas, en donde la diversidad de actores ha llevado a los entes subnacionales y organizaciones no gubernamentales, a lograr espacios más amplios en la solución de problemáticas que hasta hace poco tiempo solo concernían a los Estados; de tal forma que, puede ayudar a dar un marco teórico y conceptual de esta rama poco estudiada, dentro de la política internacional, pero de alta relevancia en la respuesta oportuna a los problemas contemporáneos que se dan en distintas partes del mundo.

Palabras clave: paradiplomacia, actores subnacionales, conectografía, regionalismo.

Paradiplomacy. An approach to new theories

ABSTRACT

The following article presents a theoretical approach to paradiplomacy as an indispensable element in the development of contemporary international relations, which today is characterized by a diversity of actors that has led subnational entities and non-governmental organizations to achieve ample room for maneuver in the solution of problems that until recently only concerned States. In this way, this article provides a theoretical and conceptual framework of this branch within international politics, one that, though not studied often, is of high relevance in offering timely answers

* Doctorando en estudios internacionales - Universidad Torcuato Di Tella en Estudios Internacionales. Maestría en asuntos internacionales. Profesor de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos, Tunja, (Colombia). [leonardomejiam@hotmail.com]; [<https://orcid.org/0000-0001-7969-9835>].

Recibido: 18 de febrero de 2019 / Modificado: 22 de abril de 2019 / Aceptado: 29 de abril de 2019

Para citar este artículo:

Mejía Martínez, L. (2019). La paradiplomacia. Aproximación teórica y avances de la conceptualización. *OASIS*, 30, pp. 145-162

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.09>

to the contemporary problems that occur in different parts of the world.

Key words: paradiplomacy, subnational actors, connectography, regionalism.

INTRODUCCIÓN

Los estudios de la paradiplomacia están encontrando espacios en los contextos de la política internacional contemporánea, como la respuesta más efectiva a las problemáticas que se suceden en el entorno del sistema mundial. Bajo esta perspectiva, se hace necesario el análisis de las bases teóricas de la misma paradiplomacia, con el objetivo de conocer más claramente cómo las estructuras clásicas de la diplomacia estatal están entrando en las políticas de los entes subnacionales, de diversas partes del mundo, como un elemento indispensable para enfrentar los retos del orden internacional contemporáneo en los distintos ámbitos políticos, económicos y sociales.

Aquí, se abordan dos elementos básicos para comprender el tema de la paradiplomacia. Como primera medida, se presenta un bosquejo del estado del arte de la paradiplomacia, como una rama de la política internacional, mostrando los principales hallazgos y aportes dentro de la teoría clásica de las relaciones internacionales. En este aspecto, se propone una aproximación a los estudios de la paradiplomacia, desde la perspectiva de los estudios críticos y las teorías contemporáneas de las relaciones internacionales, en especial la referente a los aportes de Alexander Wendt, con el constructivismo; Joseph Nye, con la interdependencia; y el mismo behaviorismo de los años posteriores al fin de la guerra fría.

A continuación, como segunda medida, el texto plantea una visión que permite hacer una aproximación a tres posturas yuxtapuestas, como son: la paradiplomacia federativa, la glocalización y la conectografía. Entendiendo esto, se espera dar una respuesta a la problemática propuesta, a saber: ¿cómo se vienen desarrollando los procesos de internacionalización de los entes subnacionales en un mundo cada vez más interdependiente? Para ello, se considera lo expresado por Parag Kahnna (2016) y Roberto Tavares (2016), como un aporte para la formulación de la hipótesis, en la cual se puede decir que los actores principales, en el mundo contemporáneo, van a ser, y son, los entes subnacionales (ciudades, estados, gobernaciones) a partir de la oportunidad que brindan los movimientos de la interdependencia y los espacios que se abren a partir de la misma debilidad del Estado.

Finalmente, se presenta un paralelo de los aportes de tres de los principales autores de la paradiplomacia: Tavares, Dickson y Keating, los cuales no solo comparten la misma hipótesis del poder de los actores subnacionales, sino que, a la vez, tienen una visualización que da espacios para el trabajo de análisis de los procesos de internacionalización, en distintas partes del mundo. Bajo esta perspectiva, se tiene como objetivo analizar el estado del arte del tema principal, la paradiplomacia, dejando abierta la posibilidad de profundizar (en trabajo de campo) distintos fenómenos que puedan estar enmarcados en la paradiplomacia; pero que, por no contar con estudios más amplios, se quedan en acciones individuales sin estructura teórica para su implementación en el mundo contemporáneo.

APROXIMACIÓN TEÓRICA. DEL WESTFALIANISMO AL FEDERALISMO PARADIPLOMÁTICO SUBNACIONAL

Los avances que se han dado en la política internacional contemporánea, sobre todo los acontecimientos que llevaron a la caída del sistema bipolar, ponen de manifiesto en el orden del sistema internacional una estructura dominada por la proliferación de actores, que se interrelacionan cada vez más y logran el cumplimiento de sus objetivos a partir de la misma búsqueda de un espacio en el nuevo contexto mundial. Lo anterior, teniendo presente que los planteamientos que se dieron en la década de los años posteriores a la segunda guerra mundial, estaban orientados, principalmente, al análisis del actor principal del sistema internacional: el Estado, fundamentado en los principios del pensamiento westfaliano y la estructura de la política liberal, que permanecía desde el lineamiento wilsoniano de principios del siglo xx.

En la prospectividad de los estudios internacionales, se preveía la necesidad de incurrir en un manejo paralelo en el que se contemplaran, no solo las estructuras de la sociedad de los Estados modernos, sino también las disposiciones de los organismos intergubernamentales, que aplicaban la *realpolitik* a partir de nuevos actores y fenómenos que se venían dando al final del siglo xx. Igualmente, sin desconocer la importancia de los Estados como principales actores en el sistema internacional, la visualización de los problemas internos (nacionales) presionan soluciones de mayor trascendencia, en los asuntos de la política interna y externa de los mismos Estados. Con base en esto, la

fundamentación teórica de las relaciones internacionales deja un amplio margen para el análisis de los nuevos actores que enmarcan la política internacional a partir de sus más fuertes líneas teóricas, como pueden verse en: el funcionalismo, el realismo, el liberalismo y el mismo constructivismo, de manera que con estos pensamientos se puedan analizar las estructuras y fuerzas que están dando forma a los estudios internacionales contemporáneos.

Los nuevos esquemas de la política mundial plantean retos que van más allá de la estructura misma del Estado, rompiendo con los propios paradigmas que dan fuerza a las teorías políticas, en las que se enmarcan, principalmente, los estudios de los asuntos internacionales. Para mayor comprensión de lo expuesto, es necesario hacer un barrido general de la teoría clásica de las relaciones internacionales, para determinar cómo el sistema westfaliano, que representaba la estatización de la política internacional a partir del surgimiento de los fundamentos del derecho internacional, puede estar cambiando a partir del empoderamiento que se tiene en las propias estructuras subnacionales del Estado.

Con base en lo anterior, la configuración política en la que el Estado es el actor principal y el sujeto de derecho internacional más importante de todo el engranaje del sistema, está sustentado a partir de la teoría clásica presentada en el realismo de Morgenthau con la defensa de la estructura estatal predominante en el contexto internacional, a través de las fuerzas internas de cada sociedad (Morgenthau, 1948). De la misma forma, las líneas representadas por el neorrealismo de Waltz (1979) y el anarquismo de Bull (1977),

evidencian una gran importancia al manejo de la política internacional a partir del poder del Estado como el actor principal dentro de todo el sistema mundial. Con lo dicho, se puede afirmar que los lineamientos clásicos hoy en día se encuentran con un sistema en el que las relaciones internacionales se llevan a un contexto mucho más regional, en procura de dar una respuesta más directa a las problemáticas globalizantes e interdependientes (Soldatos, 1990), y ante lo cual, requieren de nuevas aproximaciones frente al papel que desempeñan los nuevos actores en la política internacional del propio Estado nacional.

Continuando con la misma línea, la estructura que se desarrolló en el sistema westfaliano deja, en la diplomacia estatal, la mayor responsabilidad para dirimir los conflictos que se presenten en el mundo. En este aspecto, la mayoría de los teóricos subrayan la importancia de enmarcar el orden internacional en la diplomacia interestatal, dejando la política exterior en manos del Estado, quien a la vez podría subvalorar las necesidades propias de los entes regionales internos, necesitados de lograr más espacios en la nueva concepción del sistema internacional contemporáneo.

Al sustentar lo antes expuesto, la política internacional de los Estados se encuentra enmarcada en los principios clásicos de los teóricos de relaciones internacionales, en donde se conservan los asuntos propios de la soberanía, en temas como la defensa y la seguridad, y el mantenimiento del *statu quo* dentro del orden mundial. Este argumento es defendido por

la línea más radical del realismo clásico, que aún se considera la fuerza teórica más fuerte para el debate de lo que ocurre en el sistema internacional.

Si consideramos que, dentro del argumento realista, la diplomacia se concentra en el poder del Estado y en la solución de los problemas que se presentan entre sus similares, el contexto del nuevo orden mundial que proponen autores como Kaplan (2016), Kissinger (2016) y Khanna (2016) evidencian la necesidad de dar un mayor espacio a otros actores, como son: las ONG, las regiones y las ciudades, dentro del desarrollo de la política internacional contemporánea. En este sentido, lo que ha venido cambiando en el planteamiento de las relaciones internacionales contemporáneas, es el hecho de realizar procesos nuevos para lograr una mayor estabilidad en el orden mundial con políticas incluyentes por parte del mismo Estado. Bajo esta perspectiva, la diplomacia, vista desde los pensamientos de Morgenthau (1948), no es más que un elemento que contribuye a la continuidad de la lucha por el poder entre las naciones soberanas, quienes tratan de mantener relaciones pacíficas y ordenadas entre ellas (Morgenthau, 1948, p. 627) a partir de las cuatro tareas fundamentales de la diplomacia estatal, que ponen de manifiesto un cierto margen contradictorio en el realismo clásico a partir del surgimiento de las dos guerras mundiales en la primera mitad del siglo xx.

Adicionalmente, para el planteamiento del porqué de la decadencia de la diplomacia estatal, Morgenthau ya lo presentaba cuando

proponía cinco factores¹ que llevaron a la pérdida de la fuerza diplomática por parte de los Estados, encaminados siempre a la búsqueda de poder en un sistema estadocentrista. Como resultado de esto, y sumando los pensamientos que dejan autores como Kissinger (2016), Wendt (1999), Khanna (2016), Kaplan (2017) y los mismos Nye y Keohane (1977), el proceso de las relaciones internacionales ha tomado un nuevo rumbo al destacar nuevas estructuras para el manejo de las problemáticas existentes en el mundo contemporáneo y que requieren, no solo de soluciones supranacionales, como la plantea el idealismo wilsoniano y el funcionalismo de Mitrany, sino de acciones intraestatales de mayor impacto en la política de los propios Estados.

Bajo esta nueva perspectiva que se plantea, la paradiplomacia cumple un rol importante en el desafío de darle un orden a los poderes de los nuevos actores del sistema internacional. Esta línea de estudio ha sido una rama de las relaciones internacionales enmarcada dentro de los movimientos funcionalistas, constructivistas, positivistas y los estudios críticos de la política internacional. Teniendo en cuenta esto, los avances que se están dando en el mundo concentran su esfuerzo en el desarrollo de estructuras que faciliten el trabajo de los actores estatales y no estatales, en procura de dar respuesta a problemáticas que se presentan en el entorno de la política internacional. Bajo

esta perspectiva, Kuznetsov (2015) afirma que el estudio de la paradiplomacia no solo es fascinante, sino que también es una línea de pensamiento que aporta a la solución de los asuntos contemporáneos en el área de las relaciones internacionales.

Con base en esto, el mismo Kuznetsov (2015) presenta a la paradiplomacia como un elemento importante para la diplomacia subregional, ya que esta es considerada como un factor crucial para la comprensión de problemas relacionados con la interpretación de aspectos como la soberanía, que antes estaba ligada netamente a los problemas del Estado, al proceso de la descentralización de las decisiones que se vienen dando en los movimientos liberales de los últimos años en diversos Estados del mundo y a la expansión de los actores del sistema internacional contemporáneo. Bajo esta perspectiva, los estudios de la paradiplomacia empiezan a tomar una trascendencia importante a partir de la década de los años setenta (Cornago, 2013; Tavares, 2016), con los lineamientos que dejaban los teóricos enfocados en el estudio de las fuerzas políticas, económicas y sociales de los estudios funcionalistas de David Mitrany, el neorrealismo de Waltz y a las teorías de interdependencia y globalización de Nye (Oyarzún, 2008). Esta visualización teórica abrió las puertas a la línea integracionista o regionalista, enfocada al análisis de la incapacidad del Estado para la satisfacción de

¹ Los cinco factores que plantea Morgenthau como elementos que llevan a una decadencia de la diplomacia en la política internacional, son: el desarrollo de las comunicaciones, el descrédito de la diplomacia, la diplomacia mediante procedimientos parlamentarios, las superpotencias (recién llegadas a la diplomacia) y, finalmente, la naturaleza de la política mundial contemporánea.

las necesidades humanas dentro del mismo territorio y, en especial, en espacios ajenos a la autoridad estatal centralizada (Vieira, 2005).

En ese orden de ideas, el desarrollo de un marco teórico que ayude a los estudios de la paradiplomacia se dificulta, pues se aparta a los nuevos actores, ONG, corporaciones multilaterales, organizaciones intergubernamentales, ciudades, gobernaciones y entes subnacionales, del desarrollo de los lineamientos del orden mundial del cual son cada vez más protagonistas (Khanna, 2016). En este sentido, lineamientos como los de la interdependencia (Kheone y Nye, 1977), y los aportes de Soldatos (1990) y Duchacek (1990), representantes directos del concepto de la paradiplomacia en la política internacional, van a darle una base teórica necesaria al estudio de las relaciones internacionales de los entes subnacionales, tal como se rescata en los trabajos de Cornago (2013), Khanna (2016) y Tavares (2016), que presentan el concepto de la paradiplomacia como aquella rama de los estudios de relaciones internacionales que empodera a los nuevos actores en el nuevo orden mundial.

Con este amplio marco conceptual y teórico, daremos inicio a una aproximación del concepto de paradiplomacia, a efectos de identificar cómo los procesos de la política internacional están reorientándose en el nuevo sistema internacional, en procura de dar una respuesta a las problemáticas globales del nuevo siglo. Como primera medida, el concepto de la paradiplomacia es visto por la gran mayoría de los autores como un concepto que ha sido poco tratado dentro de los estudios de la política y las relaciones internacionales, debido, posiblemente, a que el poder de las teorías

clásicas de estas ciencias se enmarcan más en comprender el papel del principal actor del sistema, el Estado; dejando aparte las unidades subnacionales y a los ejercicios de integración regional en un plano intrascendente a la hora de diseñar un nuevo orden de la política mundial.

Al mismo tiempo, es interesante rescatar lo expuesto por Soldato (1990) cuando plantea que el término paradiplomacia, aunque nuevo, enmarca desarrollos políticos que han existido en el manejo de las relaciones interestatales en las sociedades industriales avanzadas de tipo federal y en la cual las acciones de actores locales, distintos a los propios Estados soberanos, desempeñaron un papel importante en el desarrollo del comercio internacional. Adicionalmente, alineados a lograr dar una mayor aproximación a la definición de lo que es la paradiplomacia, autores como Keating (2000), Duchacek (1990) y Kuznetsov (2015) dejan entrever la importancia de los actores locales y/o regionales en la política internacional en el juego de lo que Cornago (2013) va a llamar la resiliencia de la diplomacia moderna en la nueva era de complejidad global y “soberanías perforadas” (p. 110).

Así, entonces, de acuerdo con lo planteado por Kuznetsov (2015), la paradiplomacia se puede definir como “la forma de comunicación política para alcanzar beneficios económicos, culturales, políticos o de cualquier otro tipo, cuyo núcleo consiste en acciones autosostenidas de gobiernos regionales con gobiernos extranjeros y actores no gubernamentales” (p. 31). Bajo esta línea, el trabajo de la paradiplomacia se va a ver representado en las acciones desarrolladas por actores no estatales en el

contexto de la política internacional contemporánea, con el objetivo de lograr una mayor participación de sus comunidades dentro del nuevo orden mundial.

Para lograr esta nueva participación, el contexto de la paradiplomacia está enmarcado en el interés de los nuevos actores por lograr una mayor aproximación a los temas de la política internacional. En este sentido, es importante retomar los conceptos básicos de Soldatos (1990) sobre las dos grandes categorías en las que se mueve la paradiplomacia, *la global* y *la regional*² y de la cual, a partir de la interdependencia de la política internacional, todos buscan participar en procura de lograr un beneficio o mitigar riesgos comunes entre regiones.

En este sentido, la paradiplomacia está siendo vista como una nueva aproximación a las acciones de la política internacional. Bajo esta perspectiva, es interesante rescatar la aproximación que hace Cornago (2013), cuando plantea de manera general algunos aportes de la paradiplomacia en distintas zonas del mundo, como son: en Europa, con la misma integración económica y últimamente en el diseño de gobernanza multinivel. En Norteamérica, que, aunque no tiene una coherencia de integridad como la de Europa, mantiene unos lazos de poder económico y de legitimidad social que les permite mantener diálogo federal y regional en temas como seguridad, migración y comer-

cio. En Latinoamérica, aunque los procesos de regionalización que presenta el autor se concentran en las integraciones regionales, se pueden rescatar los acuerdos alcanzados en los temas migratorios, que permiten la movilidad de las personas y un flujo mayor de los capitales de una manera más activa. Adicional a esto, el trabajo desarrollado por los países que conforman la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Perú y Chile), permite el intercambio de experiencias culturales, científicas, educativas y de inversión de una manera efectiva y de gran impacto.

De la misma forma, Cornago (2013) presenta esquemas de estructura paradiplomática a partir de los trabajos en conjunto por parte de Rusia, China e India, los países del Cáucaso, los esfuerzos por mantener el Asean como un elemento de consolidación y desarrollo económico de esta zona del mundo. De igual forma, presenta cómo actores, particularmente algunas prefecturas en Japón, mantienen posiciones, no solo para lograr la expansión de sus propias economías, sino también en la participación de temáticas de características mundiales como son los temas de la desnuclearización y la promoción de la reconciliación mundial.

Estos aspectos que deja la paradiplomacia en distintas partes del mundo, están soportando los más tradicionales pensamientos de la paradiplomacia. Sin embargo, Cornago (2013) resalta que:

² Las dos categorías que presenta Soldato (1990) están enmarcadas así: la categoría global, que plantea los temas de la política alta con asuntos como las guerras, los procesos de paz, la liberalización del comercio internacional, la firma de acuerdos y tratados comerciales, el terrorismo, entre otros. En la categoría regional, se podría decir que manejan temas de la política baja en concordancia con las problemáticas que afectan directamente a las comunidades de una zona geográfica común, una cultura común o un interés común.

La paradiplomacia debe ser consciente de sus propias condiciones de posibilidad. La dinámica de relevancia aquí no es únicamente instrumental. Importantes dimensiones normativas también son muy influyentes. Desintegración social y presión de la élite, atribuciones conflictivas de responsabilidad política, alienación colectiva de los gobiernos centrales, nociones de lealtad constitucional, reafirmación de singularidades culturales, reivindicaciones sociales de mayor autonomía, necesidades percibidas para el fortalecimiento de la legitimidad institucional. Todos estos factores influyen en la forma que los gobiernos subnacionales reaccionen en el nuevo contexto global. (p. 115).

Retomando el contexto de la paradiplomacia, los aportes generales antes vistos son algunos de los elementos que pueden ser analizados a partir de fuerzas intraestatales en el desarrollo de lo que plantea Keating (2000), la construcción de redes y de cadenas de cooperación para el involucramiento de las regiones en los contextos de la política mundial. En una mayor profundización, los casos que presentan las estructuras paradiplomáticas procuran lograr una mayor autonomía en el manejo de la política internacional de las regiones y/o localidades, de tal forma que permita lograr una mayor productividad de los acuerdos estatales en beneficio de sus propios intereses.

Bajo esta perspectiva, Soldatos (1990) plantea que la segmentación política (en materia de la política exterior) no solo puede ser un elemento que permita la participación de las regiones y/o las localidades en asuntos que le competen en materia de política exterior, sino también que estas pueden contribuir a nacionalismos que procuran lograr mayor autonomía a partir de las distintas formas de la misma paradiplomacia. En este sentido, algunos de los casos que recogen distintos autores, como Tavares (2016), Kuznetsov (2015) y Cornago (2013), están concentrados en movimientos regionales de características nacionalistas, como son: los del país vasco en España y Francia, Quebec en Canadá, Tartaristán en Rusia, la región Bávara de Alemania y la región de Cataluña en España³. Estos territorios son ejemplos de cómo los procesos paradiplomáticos han permitido la integración de regiones interestatales en búsqueda de unas identidades culturales, geográficas y económicas, con el objetivo de lograr una autonomía en materia de política exterior en beneficio de sus propios intereses y sus habitantes.

Bajo esta perspectiva, la paradiplomacia se convierte en un instrumento para el análisis de estos fenómenos del nacionalismo actual, a partir de que es con la integración de políticas regionales y locales como se ha llegado a

³ Estos son los casos más utilizados en los estudios de la paradiplomacia, pero no son los únicos. Tavares, por ejemplo, hace una aproximación más amplia de los casos y presenta los distintos acuerdos y asociaciones que han abierto espacios para la internacionalización de regiones y localidades en Latinoamérica, Europa y otros continentes.

⁴ Los tres casos presentados por el autor, están centrados en cuatro regiones particulares, que son: Irlanda, la región de Tirol (región de Italia y Austria), Istria (región de Eslovenia, Italia y Croacia), Schleswig-Holstein (región de Alemania y Dinamarca) y el país vasco (región de Francia y España).

acuerdos que permitan un mejor aprovechamiento de la política exterior de los Estados a los que pertenecen, pero con la autonomía y la participación de los entes gubernamentales de la región en la formulación de proyectos comunes y de característica interestatal. En este sentido, es pertinente retomar los planteamientos y casos⁴ presentados por Keating (2000), al destacar a la paradiplomacia como una nueva forma en la que los sistemas funcionalistas han entrado en una nueva era para la disolución de disputas políticas, y promover las ventajas de la cooperación funcional en beneficio de los mismos ciudadanos de la región.

Ante lo expuesto, es interesante destacar que la estructura de la paradiplomacia en muchas partes del mundo, pero especialmente en Europa, ha permitido la posibilidad de establecer políticas exteriores integradoras en distintas localidades y regiones, resaltando la importancia de mantener activas las conexiones que mantienen un equilibrio y un orden entre las políticas estatales y las locales. En este orden de ideas, es oportuno resaltar que es a partir de las relaciones paradiplomáticas como se vienen enfrentando las dificultades contemporáneas en Europa (con la llegada de movimientos separatistas y nacionalistas como los de Cataluña y el mismo *Brexit*), ya que las relaciones comerciales, políticas y sociales que

se tienen en las localidades y regiones pueden ser inclusive más fuertes que la misma política exterior emanadas desde el centralismo estatal (Deudney e Ikenberry, 2018).

En este último aspecto, me refiero específicamente a dos casos que marcan hoy en día una tensión entre las regiones y los Estados, Cataluña y Gibraltar. En el primer caso, Cataluña ha abierto espacios de participación internacional en procura de lograr ser reconocido como Estado luego del referendo independentista de octubre de 2017, pero que, luego de un año, la situación se orienta hacia recuperar los niveles económicos que se tenían, lo que demuestra la importancia de mantener esos vínculos económicos tan importantes para su desarrollo⁵ y en continuar procesos de internacionalización autónomos en líneas netamente paradiplomáticas; es decir, una política exterior desde la misma región y desde sus entidades subnacionales.

Para el caso de Gibraltar, el problema no es solo económico sino específicamente un tema social e inclusive cultural. En este caso, el planteamiento del Reino Unido, luego del *Brexit* del 2016, está concentrado en mantener vínculos comerciales con la Unión Europea, una línea netamente estadocentrista, y lo cual hasta ahora no ha tenido los resultados esperados por el gobierno británico. Bajo

⁵ En este aspecto, luego del referéndum del 1º de octubre de 2017, muchas empresas iniciaron su salida del territorio catalán en apoyo al respaldo del gobierno español y a no perder el vínculo con la Unión Europea, quien no reconoció el resultado del referéndum. Ante esta salida, la economía catalana sufrió un fuerte revés que pudo hacerle llevar a una crisis social y económica de grandes dimensiones. Para mayor información, se pueden consultar las cifras en: Delgado (2017) y www.idescat.ca, donde se evidencia una fuerte reducción de la IED en el período comprendido entre el segundo trimestre del 2017 y el 2018.

esta circunstancia, la población enclavada en Gibraltar mantiene una preocupación por la dependencia absoluta de España en lo referente a los temas como: el comercio, la economía y la misma vida social. A la vez, España ha planteado en las negociaciones del *Brexit*, la necesidad de mantener vínculos abiertos en pro de lograr un estatus diferente para esta región ante la defensa de los derechos ciudadanos, la aviación civil y la pesca, tres elementos que mantienen una estrecha unión entre los habitantes de esta zona.

Para concluir esta primera parte de la contextualización de la paradiplomacia, lo que se puede evidenciar es que el mundo contemporáneo trae consigo la presencia en el orden mundial de nuevos actores en la política internacional, a partir de la proliferación de temáticas amplias que requieren de acciones más focalizadas por parte de los gobiernos locales y regionales. En este sentido, la paradiplomacia permite que exista una congruencia entre las políticas centrales y las políticas locales o regionales, en procura de apoyar iniciativas de internacionalización que la misma política exterior estatal no alcanza a dimensionar y/o solucionar en el cambiante e interdependiente sistema internacional contemporáneo. Bajo esta perspectiva, los movimientos paradiplomáticos que se vienen dando al interior de los gobiernos subnacionales, están rompiendo con el estadocentrismo de las relaciones internacionales, enmarcando los caminos para que los entes subregionales y subestatales entren a desempeñar un rol más trascendental en el orden económico, político y social del mundo.

AVANCE DE LA PARADIPLOMACIA – CONECTOGRAFÍA Y DESARROLLOS GEOPOLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS

Luego de contextualizar el desarrollo de la paradiplomacia dentro de las nuevas líneas de estudio de las relaciones internacionales, es interesante destacar dos líneas principales que recogen distintos autores en los últimos años, la conectografía (Khanna, 2016; Tavares, 2016) y el desempeño de la política internacional de los actores subnacionales. Bajo esta perspectiva, tomando lo expuesto por Turzi (2017) cuando presenta los actores subnacionales como actores del sistema internacional en una nueva sociedad civil global a partir de la expansión de las relaciones transnacionales por parte de actores subnacionales como son las ciudades, las provincias y las mismas regiones, se hace evidente que existe una transferencia de poder por parte de los Estados a los agentes y actores subnacionales.

Bajo esta misma línea, Tavares (2016) presenta la paradiplomacia a partir del activismo de los actores subnacionales como un fenómeno mundial a partir de la misma política exterior de los propios Estados, colocando en el contexto mismo de las relaciones internacionales, la línea de la conectografía de Parag Khanna (2017) y el fortalecimiento de las ciudades en el contexto de la política internacional. En este sentido, Turzi (2017), Tavares (2016) y Khanna (2017) van a reconocer el poder de las unidades subnacionales en el nuevo juego de la política internacional y en la cual las ventajas se concentrarán en el

desarrollo económico, en la gobernanza de línea globalista y la integración a las cadenas de valor del mundo contemporáneo.

Reconociendo esto, entonces, se plantea la importancia de los nuevos actores subnacionales en la política internacional, a partir de que los aportes que sustentan el rol de muchos Estados nacionales provienen de los mismos subestados y ciudades (megaciudades como lo presenta Khanna, 2017) que tienen un papel más protagonista en el orden económico mundial. Sin embargo, es importante destacar lo planteado por Cornago (2013) cuando expresa la necesidad de entrar en una “disputa agonista”, por la cual la forma de abordar los temas de interés de los nuevos actores subnacionales, está dada desde una nueva cultura diplomática dentro de los propios Estados (Cornago, 2013, p. 120), como una manera de reconocer la importancia de los procesos de internacionalización de los actores subnacionales y de la misma paradiplomacia como una nueva concepción de las relaciones internacionales contemporáneas.

De manera análoga a lo antes expuesto, uno de los avances que ha dejado la postura de la paradiplomacia de Tavares (2016), es la integración de las sociedades en el mundo multipolar dentro del sistema internacional contemporáneo. En este sentido, uno de los elementos más importantes que se encuentra ligado a la postura de la paradiplomacia es el presentado por Parag Khanna (2016) en la denominada conectografía. Considerando que los avances de los nuevos actores subnacionales son cada vez más relevantes en la política internacional, se plantea la necesidad de fortalecer las relaciones internacionales de

las ciudades y regiones, con el fin de adecuar políticas y formas de gobernanza al cambio de un mundo de *iure*, de las fronteras políticas, al mundo de *facto*, de las conexiones funcionales (Khanna, 2016, p. 37).

Ante esta perspectiva, la conectografía presenta la necesidad de sobrepasar los límites de la diplomacia, en procura de dar una respuesta efectiva a las nuevas realidades de la política y la economía mundial. A causa de esto, el esquema paradiplomático que se percibe en lo planteado por Khanna (2016), se concentra en el rompimiento de la diplomacia tradicional y el cambio a la generación de nuevos paradigmas, en donde las ciudades y las comunidades regionales serán más relevantes en la conectividad del mundo contemporáneo. En este sentido, vale la pena traer a colación lo que presenta Khanna en su texto:

Muchos estudiosos siguen sosteniendo hoy en día que las fronteras políticas son las líneas artificiales más importantes del mapa, debido a la tendencia de considerar el territorio como la base de poder y el Estado como la unidad central de la organización política, así como a la idea de que los gobiernos son los únicos capaces de organizar la vida en el seno de sus Estados, y a la creencia de que la identidad nacional es la fuente principal de lealtad de las personas. El avance de la conectividad provocará el colapso de todas estas creencias (p. 40).

Enfocados en el tema de la paradiplomacia y en línea con lo que presenta Tavares (2016), Khanna (2016), se plantea que en el desarrollo de la nueva estructura del sistema internacional y de la política mundial, se deben tener presentes las siguientes categorías esenciales: los

países territoriales, las ciudades conectadas, las mancomunidades regionales, las comunidades en la nube y las empresas sin Estado. Llegado a este punto, es interesante retomar la pregunta que plantea Mauricio Turzi (2017) de si estamos en el retorno de las ciudades Estados en un mundo en el que la competitividad y los desafíos colocan a estos nuevos actores en un punto trascendental dentro de la política mundial.

Bajo este punto de vista, la geopolítica que presenta la conectografía va unida a la paradiplomacia, ya que las ciudades se han convertido en la infraestructura más importante dentro de la humanidad (Khanna, 2016) y, por lo tanto, el involucramiento de los gobiernos locales en temas de política exterior hacen de la paradiplomacia un elemento trascendental en la identificación de oportunidades en el mundo cada vez más interconectado, convirtiendo las estructuras urbanas en piezas claves del orden global contemporáneo. Adicional a esto, otros actores no estatales van a entrar en la escena de la política mundial a partir de la ampliación de los espacios que van a ser tomados por grupos como: asociaciones de entidades subestatales, las corporaciones multinacionales y las organizaciones no gubernamentales. En este sentido, como lo presenta Tavares (2016), la contribución a la internacionalización por parte de estructuras paradiplomáticas, va a ser determinante en lo que va a conocerse como el flujo global de acciones gubernamentales y no gubernamentales hacia la desnacionalización de la política internacional y la nueva orientación de los actores subnacionales en la gobernanza global.

Como resultado de estos movimientos presentados en la conectografía de Khanna

(2016) y los lineamientos de la paradiplomacia de Tavares (2016), se puede evidenciar que uno de los principales avances en los estudios de la paradiplomacia está concentrado en el papel que cumplen los nuevos actores en el sistema internacional, en especial los enmarcados en las zonas urbanas de distintas partes del mundo en donde, hoy en día, se concentra gran parte del poder económico, político y social. En este sentido, el papel que cumplen las políticas de internacionalización de las ciudades y regiones actualmente, son importantes para el reordenamiento de la gobernanza mundial, el desarrollo de soluciones a las problemáticas del mundo y a la conectividad de las actividades económicas, sociales y políticas que enmarcan el sistema internacional de característica estatista.

ANÁLISIS COMPARATIVO. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARADIPLOMACIA, LA GOBERNANZA REGIONAL Y LA GLOCALIZACIÓN

Para dar inicio a esta comparación que se propone en esta consigna, se hace necesario destacar que los tres autores tienen una concepción clara de la importancia de la paradiplomacia en el nuevo orden de la política internacional. Aclarando esto, se hace indispensable dar una primera aproximación diferenciadora de los tres autores, así: Roberto Tavares (2016), quien en su texto *Paradiplomacy: cities and states as global players*, presenta una línea clara de cómo se pueden desarrollar los procesos de internacionalización de las ciudades y regiones a partir de los nuevos espacios que se tienen a disposición dentro del sistema internacional posguerra fría y con el apoyo de los esquemas

de la paradiplomacia que sustentan Soldatos (1990) y Duchacek (1990). Posterior a este, se presenta a Michael Keating quien a partir de su línea paradiplomática, orientada a la construcción de redes de cooperación regionales, bajo líneas federadas y orientadas a dar un empoderamiento a las estructuras globalizadoras de actores subnacionales, concibe que se deben adelantar procesos de internacionalización a fin de participar en las cadenas de valor de los procesos de la economía globalizada e interdependiente. Finalmente, Francesca Dickson trae la discusión de cuáles son los límites de la paradiplomacia a partir de la intromisión de algunas estructuras supranacionales en la gobernanza de los actores subnacionales, sobre todo dentro del territorio europeo.

Como primera medida, Tavares hace una aproximación de la paradiplomacia a partir de ciertas categorías necesarias dentro de la estructura misma del fenómeno. Tomando como referente la fuerza que tienen los actores subnacionales, como lo son las regiones y las ciudades, hace unas distinciones de cómo se deben orientar los esfuerzos paradiplomáticos en procura de alcanzar una participación más activa dentro de la política internacional contemporánea. En este sentido, Tavares recopila algunas de las más importantes estructuras paradiplomáticas del mundo, en donde las ciudades y las regiones han tomado un rol vital en actividades de gobernanza mucho más estructurada y totalmente orientadas a la internacionalización de la localidad y/o la región.

De la misma forma, Tavares presenta distintas formas y espacios donde se pueden desarrollar actividades paradiplomáticas, colocando a esta actividad como un fenómeno

muy amplio y que requiere de acciones más concretas por parte de los sistemas de gobierno de los entes regionales y subnacionales. Desde esta perspectiva, se distancia de las líneas regionales de Michael Keating y Francesca Dickson, en donde estos últimos tienen un espectro netamente concentrado en el territorio europeo y en la autoridad de los entes subnacionales a partir de la gobernanza y las autoridades supraestatales que hoy en día les ampara. Ante esta perspectiva, la propuesta paradiplomática de Tavares lleva a reforzar que las respuestas de los actores subnacionales y de las entidades no estatales, requieren de acciones encaminadas a la internacionalización de sus políticas en procura de lograr una alineación a los nuevos espacios que se abren en el sistema internacional contemporáneo.

Finalmente, Tavares logra diferenciar las posturas de Keating y Dickson, al proveer una infraestructura institucional a la paradiplomacia, permitiendo que esta se convierta en una respuesta efectiva a las problemáticas de la globalización desde la misma gobernanza de las regiones y las entidades subnacionales. Adicional a esto, los lineamientos de Tavares permiten en la estructura paradiplomática, abrir distintos espacios para evitar pensamientos secesionistas y nacionalistas que se presentan tanto en Europa como en otras partes del mundo, a partir de lograr mayores interconexiones en áreas como: la inversión de infraestructura, el apoyo a las diásporas, a la movilidad de las personas, al desarrollo económico de la localidad y a la estrechez de los vínculos políticos entre regiones comunes. Esto último está enmarcado en la misma postura que presenta la conectografía de Khanna (2016), en donde la conexión a las

nuevas estructuras del mundo será la prioridad para el desarrollo de las localidades, las regiones y, así mismo, de los propios Estados.

Con respecto al enfoque de la paradiplomacia que presenta Michael Keating, se puede decir que este es uno de los más importantes exponentes de la concepción misma de la paradiplomacia, en cuanto a que defiende los intereses regionales en materia de política internacional sin entrar en contravía con la política exterior del propio Estado. Esto lo argumenta propiamente, cuando plantea que los gobiernos regionales no tienen el suficiente poder soberano para actuar en la búsqueda de los propios intereses nacionales, por lo cual siempre estarán concentrados en lograr consensos para la internacionalización de las regiones a través de acciones de cooperación y redes regionales.

Keating, al igual que Dickson, van a presentar las respuestas paradiplomáticas en el entorno del espacio europeo, pues es a partir del sistema funcionalista como pueden ejercer una mayor acción los actores subnacionales en distintos órganos que presenta la comunidad internacional europea. De todas formas, uno de los diferenciadores de Keating está en el regionalismo como elemento indispensable para el desarrollo de procesos paradiplomáticos. Dicho esto, los esquemas de la regionalización están concentrados en adaptar actividades propias de la región compitiendo directamente en un complejo mundo dominado por gobiernos nacionales y organizaciones de características estadocentristas, que los lleva a implementar esquemas de gobernanza alineados a los mismos intereses de la política estatal, pero con particularidades propias de la misma paradiplomacia.

Retomando los principios de Soldatos, Michael Keating (2000) ve en la paradiplomacia la oportunidad para que las regiones puedan desarrollar esquemas de internacionalización bajo tres líneas fundamentales: política, cultura y economía. En estos aspectos, que los tres autores tienen en común como principio de los estudios paradiplomáticos, Keating (2000) va a resaltar el tema cultural a partir de que las regiones deben dar una respuesta directa y efectiva a la fuerza de la globalización, vista esta como aquella fuerza de estandarización económica alrededor del mundo que perjudica elementos esenciales de la cultura de los pueblos. Ante esto, Keating (2000) propone una respuesta efectiva por parte de las regiones a este fenómeno de la globalización, teniendo presente que los Estados mismos no tienen la capacidad para resaltar esos valores culturales que la misma región reconoce como autóctonos e importantes para su visualización frente al mundo (Kuznetsov, 2015).

Así, entonces, con la regionalización, el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales para la internacionalización de las regiones y la defensa de sus propios recursos culturales, Keating (2000) va a plasmar una nueva orientación de la paradiplomacia en la que los actores principales van a ser, no solo los entes subnacionales (con su propio esquema de gobernanza de línea internacional), sino también los actores no estatales (representados en las asociaciones, ONG, particulares, empresarios y otros), los que van a llevar a cabo un proceso de transformación hacia su propia política de internacionalización en lo que se va a conocer como “gobiernos/actores subnacionales”. En esta medida, quisiera complementar esta dife-

rencia de Keating, en lo referente a la regionalización y su involucramiento en los sistemas de la paradiplomacia, con las tres principales facetas que propone para la internacionalización de las redes regionales:

1. Como política estatal, un fenómeno de arriba hacia abajo cuando los gobiernos centrales comienzan a involucrar activamente a las élites regionales en el diseño y la implementación de la estrategia nacional, y, por lo tanto, aumentan su estatus político y económico;
2. Como un proceso ascendente de demandas regionales de más autoridad política, económica y cultural;
3. Como respuesta tanto del centro como de las regiones sobre los desafíos y oportunidades que surgieron en el contexto del cambio económico global (Keating citado en Kuznetsov, 2015, p. 103) (la traducción es nuestra).

Dejando de lado a Keating y comprendiendo la importancia de la internacionalización de las regiones y de los mismos actores subnacionales, Francesca Dickson presenta una argumentación interesante sobre la paradiplomacia, enfocada principalmente en darle una orientación más clara sobre cómo deben desarrollar los procesos de gobernanza aquellos entes interesados en el desarrollo de una propia política de internacionalización. Enmarcada en los principios de Soldatos y Duchacek, Dickson ve en el ejercicio de la paradiplomacia elementos interesantes para el desarrollo de sistemas de la gobernanza multiniveles (GMN), es decir, acatando las particularidades regionales y locales bajo la línea de la política exterior estatista y supranacional.

En esta perspectiva, Dickson (2014) hace una distinción clara de lo que va a ser la

gobernanza multinivel y la paradiplomacia; enfocada en dar un debate más académico al término de la paradiplomacia, hace una clara diferencia entre estos dos términos, en donde la GMN es la forma más adecuada para el uso de las relaciones exteriores que tienen lugar dentro del entorno europeo, y la paradiplomacia describirá solo asuntos que tienen características globales y de las cuales pueden trabajarse desde los mismos actores subnacionales y/o en las redes regionales de distintas partes del mundo.

De la misma forma, una de las diferencias que establece el enfoque que presenta Dickson con respecto a lo propuesto por Tavares y Keating, es que la paradiplomacia de ciudad tiene una mayor representatividad en el contexto del orden global, mientras que la regional carece de una fuerte presencia en los escenarios internacionales y se queda en el orden de la supranacionalidad funcionalista. En consonancia con lo anterior, la disparidad la explica a partir de que los movimientos supraestatales que se manejan en el sistema internacional europeo, llevan a que las regiones busquen un acercamiento más directo con aquellas instituciones formales de representación estatista, a través de plantear esquemas de GMN que les permitan estructurar respuestas interestatales en favor de sus propios intereses.

Teniendo presente esto, los escalonamientos que deben llevar las regiones para lograr la participación en la política internacional contemporánea, la enfocan netamente en el resquebrajamiento de la relación bilateral existente entre la región y el Estado, debido especialmente a que la toma de decisiones se ha elevado a instituciones de alcance supranacional y a actores que hacen necesaria la inter-

nacionalización de sus propias problemáticas y políticas. En este sentido, Dickson (2014) presenta a la GMN como el elemento más importante para las relaciones *Región-Región* y *Región-Ente Subnacional*, dejando la paradiplomacia como un enfoque que solo se plantea en los procesos de expansión global de aquellos entes subnacionales, como son las ciudades.

Ante lo expuesto, se podría evidenciar una tenue línea homogénea entre lo planteado por Tavares y Dickson en lo concerniente al papel de las regiones y actores subnacionales en el ámbito de los temas globales, reconociendo así la importancia de la internacionalización dentro de los mismos entornos gubernamentales. De todas formas, es importante destacar que la postura de Dickson no alcanza a tomar los tres elementos que Soldatos presenta (la política, la cultura y la economía), los cuales sí son tomados por Tavares y Keating, dejando en las manos de la diplomacia pública (es decir, en la paradiplomacia), algunos temas de características globales, como son: las relaciones transnacionales globales, el establecimiento de ayuda internacional y los programas de desarrollo como la única forma para proponer esquemas de internacionalización de las regiones y/o de los entes subnacionales.

Finalmente, lo que se puede destacar de Dickson, en referencia a la paradiplomacia, es que rescata la importancia de abrir espacios para la conexión de las regiones a la economía mundial a partir de lo que llama la glocalización; es decir, a la búsqueda de identidades propias de una región y/o una ciudad que pueda competir en el contexto de la homogenización de la economía mundial. Ante esto, hace un llamado a la unidad de las regiones

para competir en el ámbito global a partir del desarrollo de una presencia internacional más participativa, pero siempre enmarcada en el desarrollo de procesos de gobernanza claros y bien estructurados.

CONCLUSIONES

El estudio de la paradiplomacia puede darse a partir de la comprensión de que el actor principal de la política internacional, el Estado, ha entrado en una línea de debilidad, puesto que su alcance está limitado por los mismos sistemas liberales y realistas, que lo encasillan en un entorno interestatal y supranacional de poco alcance frente a las problemáticas que más afectan hoy en día a la misma sociedad. Bajo esta mirada, el desarrollo del estudio de la paradiplomacia se sustenta en el choque teórico existente entre el liberalismo wilsoniano, con la construcción de organismos multilaterales, y el realismo clásico, defensor del esquema diplomático, enfoques clásicos que muestran al Estado como el mayor representante de la política internacional.

La paradiplomacia plantea que los entes subnacionales deben tener presente: los conceptos de la diplomacia subregional, la descentralización y a la misma expansión de los actores dentro del sistema internacional, como parte de la misma estructura del Estado. Con esto, el estudio de las acciones de relaciones internacionales, por parte de los actores subnacionales, se hacen más importantes hoy en día, debido a que existe una necesidad de integrarse a los movimientos políticos mundiales, los avances tecnológicos, el desarrollo de infraestructura de alcance supranacional y,

en fin, a todo lo que va a ser llamado el nuevo orden mundial (Kissinger, 2016) y conectografía (Khanna, 2016).

Con lo dicho, se puede afirmar que los aportes teóricos de la paradiplomacia se encuentran en un limbo conceptual, pues los estudios de las relaciones internacionales ven en las respuestas de los entes subnacionales como acciones contrarias a la propia política exterior del Estado. En esta línea, el artículo presenta algunos de los enfoques que se han dado en materia de política exterior por parte de movimientos independentistas en España, Francia y Rusia, donde entes subnacionales han desarrollado esquemas paradiplomáticos en contra de los intereses estatales, los cuales pueden ser analizados como casos aislados del concepto teórico o, simplemente, a partir de la debilidad del propio Estado nacional.

De igual manera, se fortalece el concepto de la paradiplomacia a partir de que es esta línea teórica la que puede dar algún tipo de orientación en la comprensión de los fenómenos que se vienen dando en muchas partes del mundo y que requieren de una nueva estructura conceptual, para su más adecuado análisis. Bajo este punto de vista, se presentan distintas aproximaciones al estudio de la paradiplomacia, desde la visión de los nuevos actores del sistema internacional, las ciudades, las megaciudades y otros actores subnacionales. Para ello, se rescatan los trabajos de Khanna (2017), Cornago (2013) y Tavares (2016), por mencionar algunos, como los estudios que van a permitir reconocer que, evidentemente, las ciudades y los entes subnacionales tienen un papel trascendental en la política internacional, ya que son estos los que enfrentan la cotidiani-

dad de los problemas económicos, políticos y sociales del mundo contemporáneo.

El estudio de la paradiplomacia deja entrever choques conceptuales en lo referente a la institucionalidad, en los entes subnacionales y la misma política del Estado, causando problemas que pueden evidenciar un debilitamiento del propio sistema westfalianista, donde los actores y entes subnacionales son los más perjudicados. En contraposición, al final del documento, también se muestra cómo los nuevos actores del sistema internacional pueden sacar mayor provecho al proceso de la globalización a partir del desarrollo de políticas paradiplomáticas, que integren intereses propios de los entes subnacionales al nuevo orden mundial.

Para terminar, el artículo presenta una aproximación a los estudios de la paradiplomacia, haciendo una descripción de algunos de los autores e investigadores del poder de los entes subnacionales en el contexto de su misma internacionalización e integración en el orden mundial contemporáneo. De igual forma, el documento permite dejar abierta la posibilidad para profundizar los estudios de la paradiplomacia, a partir de algunos de los enfoques relacionados en el texto, en procura de dar otra visión a los problemas que enfrentan los estudios de las relaciones internacionales contemporáneas, en el contexto del papel de los nuevos actores dentro del propio sistema internacional.

REFERENCIAS

- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.

- Carr, E. H. (1946). *The Twenty Years' Crisis (1919-1939)*. London: Macmillan.
- Cornago, N. (2013). *Plural Diplomacies Normative Pre-dicaments and Functional Imperatives*. Leiden, The Netherlands: Koninklijke Brill NV.
- Deudney D. e Ikenberry, J. (2018). Liberal World. The Resilient Order. *Foreign Affairs*, July/August 2018
- Dickson, F. (2014). *The Internationalisation of Regions: Paradiplomacy or Multi-level Governance?* Cardiff, UK: Cardiff University.
- Duchacek I. (1990). Perforated Sovereignities: Towards a Typology of a New Actors in International Relations. En H. Michelmann y P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (pp. 1-33). Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, T. (2017). *Paradiplomacy and political geography: The geopolitics of substate regional diplomacy*. Cambridge: University of Cambridge. DOI:10.1111/gec3.12357
- Kaplan, R. (2017). *La venganza de la geografía: como los mapas condicionan el destino de las naciones*. España: RBA.
- Keating, M. (2000). Paradiplomacy and Regional Networking. *Forum of Federations: an International Federalism*. Recuperado de <http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf>
- Keohane, R. y Nye, J. (1977). *Power and interdependence*. Boston: Little and Brown.
- Khanna, P. (2016). *Conectografía: mapear el futuro de la civilización mundial*. Barcelona: Paidós.
- Kissinger, H. (2014). *World Order*. New York: Penguin Press.
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs*. New York, NY: Routledge.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill.
- Oyarzún, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 95-113. Chile: Universidad Católica de Chile. DOI: 10.4067/S0718-090X2008000200004
- Soldatos, P. (1990). *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actor*. En H. Michelmann y P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (pp. 34-53). Oxford: Oxford University Press.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: cities and states as global players*. New York: Oxford University Press.
- Turzi, M. (2017). *Todo lo que necesita saber sobre el (des) orden mundial*. Buenos Aires: Paidós.
- Vieira, E. (2005). Integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Papel Político*, (18), 235-290.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

El sistema internacional cibernético: elementos de análisis

Germán Alejandro Patiño Orozco*

RESUMEN

Este artículo aporta algunas consideraciones sobre el debate de cuestiones cibernéticas y sus efectos sobre el entendimiento de nuevas temáticas de seguridad internacional. Además, propone la adopción de metodologías de la disciplina de relaciones internacionales para estudiar asuntos cibernéticos de carácter global. El artículo concluye con algunos lineamientos para profundizar acerca del análisis de temas cibernéticos con una perspectiva internacional.

Palabras clave: ciberseguridad, ciberespacio, seguridad internacional, sistema internacional cibernético.

The international cybersystem: elements of analysis

ABSTRACT

This article provides insights into the debate about cyber issues and its effects on our understanding of new international security topics. Moreover, this article proposes the adoption of principles from the discipline of International Relations to study cyber issues in the global realm. The article concludes by offering certain guidelines to delve further in the analysis of cyber topics from an international perspective.

Key words: cyberspace, cybersecurity, international security, international cybersystem.

* Maestría en estudios de Asia y África con especialidad en China por el Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Candidato a doctor en estudios de desarrollo global por la Universidad Autónoma de Baja California. Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Profesor de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Baja California. Tijuana, Baja California, (México). [german.patino@gmail.com]; [<https://orcid.org/0000-0003-0275-0238>].

Recibido: 29 de marzo de 2019 / Modificado: 10 de mayo de 2019 / Aceptado: 14 de mayo de 2019

Para citar este artículo:

Patiño Orozco, G.A. (2019). El sistema internacional cibernético: elementos de análisis. *OASIS*, 30, pp. 163-186.

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.10>

INTRODUCCIÓN

Entre la primera y la segunda década del siglo XXI, hasta cierto punto, las cuestiones relacionadas con el ciberespacio y sus usos han construido una narrativa que los considera la quintaesencia del marco de análisis de la seguridad internacional. Ahora se aprecia que las cualidades del ciberespacio son tanto una fuente de desarrollo y progreso como de vulnerabilidad, así como una herramienta de control y de ataque, que representan una amenaza potencial para la *seguridad* y una perturbación del orden internacional conocido (Choucri, 2012, p. 3). Desde ese punto de vista, el ciberespacio es la principal zona de disputa en política internacional. Allí se puede observar que el enfoque dominante es el desarrollo de un proceso de construcción de la amenaza cimentado en el miedo (Valeriano & Maness, 2015; Klimburg, 2017) (Dunn Cavelt, 2008b). Para algunos, ese miedo está asociado fuertemente con las acciones del 11 de septiembre de 2001, pero se ha disipado y, en cierta forma, ha sido reemplazado con “el miedo de un posible conflicto cibernético, e incluso de una guerra cibernética” (Valeriano & Maness, 2015, p. 2).

Con base en lo anterior, el interés de la presente investigación es analizar la literatura que ha abordado la interrelación entre la seguridad internacional y el ciberespacio. En este trabajo se reconoce que la seguridad cibernética, llamada *ciberseguridad*, es un área que involucra la participación de múltiples actores sociales y políticos, no obstante, se pretende analizar, en particular, el entendimiento que ha tenido el Estado en el ciberespacio y sus efectos sobre el funcionamiento de este.

En relación con lo antes expuesto, dentro de este artículo se busca dar respuesta al siguiente interrogante que funciona como guía a lo largo de la investigación, ¿cómo se ha estudiado la participación estatal en el espacio cibernético?, ¿cómo ha evolucionado el abordaje teórico de la seguridad internacional en relación con las actividades cibernéticas? Como tesis central de este trabajo se propone que la magnitud, el alcance y la variedad de las actividades cibernéticas es tan extensa que conduce a la reestructuración teórica en aras de estar capacitados para enfrentar un fenómeno contingente, multidimensional y multidisciplinar.

Con base en esto, la amplia gama de percepciones que los principales actores internacionales tengan puede causar una profunda transformación en la estructuración del entorno internacional, así como también sobre la normatividad internacional, en este caso en el entendimiento de una concepción fija sobre la ciberseguridad y su asociación con un entorno cibernético internacional determinado. Por tanto, el reto es examinar las raíces del cambio y sus interconexiones.

Este artículo está organizado en cuatro rubros. En primer lugar, revisa el tratamiento que se ha dado a las cuestiones tecnológicas, en particular del entorno cibernético en la disciplina de relaciones internacionales. En segundo lugar, rastrea el origen conceptual de lo cibernético y su conformación como un esquema de interacción, así como la incipiente configuración de un sistema internacional cibernético y sus principales características. En la tercera sección se realiza la propuesta sobre la conformación de este y las particularidades que le dan forma y lo hacen diferente al sistema in-

ternacional cinético. Por último, se identifican los vacíos epistemológicos de la temática desde la perspectiva de relaciones internacionales y se realiza una exhortación hacia un abordaje sistemático y holístico sobre este fenómeno internacional incipiente.

I. EL DEBATE SOBRE LA SEGURIDAD CIBERNÉTICA INTERNACIONAL

Cualquier tecnología puede ser estudiada desde una variedad de perspectivas: 1) por medio de las costumbres que origina; 2) las relaciones sociales que ayuda a fomentar; 3) el desarrollo de ciertas prácticas; y 4) los valores que fomenta. Asimismo, estudiar la tecnología en contextos culturales permite entender en qué medida la especie humana está condicionada por la estructura sistémica en la que se desenvuelve y cómo, a su vez, esta (la agencia) influye en la estructura mediante su interacción social en función de la multiplicidad de intereses determinados por enlaces crecientes de intereses e identidades colectivas (Escobar, 1994).

La reestructuración de relaciones con base en la tecnología funciona como un agente de producción social y cultural (Escobar, 1994). El origen y la operación de estos enlaces permiten observar la continuidad y la transformación de los valores dominantes de racionalidad, instrumentalidad, ganancia y violencia que están circunscritos, regularmente, por intereses económicos y político-militares (Escobar, 1994). Los avances en la tecnología, respaldados por la innovación científica, han permitido el acceso a nuevas formas de espacio. La innovación tecnológica también ha mejorado nuestra capacidad de

delinear el conocimiento sobre las propiedades y características de ámbitos de actividad en otros territorios previamente inaccesibles. No obstante, estas tecnologías pueden también ser objeto de abuso para producir condiciones desestabilizadoras, como el desarrollo de armas de destrucción en masa, instrumentos de dominación, control y explotación, sobre todo a medida que se vuelven más económicas y la capacidad de obtenerlas y manipularlas se generaliza (Choucri, 2012, p. 6).

Dentro de este cuadro se puede enmarcar el estudio del espacio digital. Creado a través de la innovación tecnológica permite a los usuarios participar en actividades dentro de campos electrónicos cuyos dominios espaciales trascienden las restricciones territoriales, gubernamentales, sociales y económicas tradicionales (Mattelart, 2007; Choucri, 2012, p. 6). Este espacio ofrece nuevas oportunidades para la competencia, la colaboración, la contención, el conflicto y la cooperación.

De ordinario, los nuevos espacios se han formado mediante el despliegue de la fuerza física combinada con el poder de la competencia, la innovación y el espíritu de aventura. Históricamente, solo los actores más capaces, los más poderosos y eficaces, militarmente o no, han podido competir en efecto, en la colonización del territorio y la exploración de los espacios (Krishna-Hensel, 2007). Estos espacios se han entendido claramente como el lugar donde está la búsqueda del poder, el prestigio colectivo, el posicionamiento en el panorama internacional, la mejora de la riqueza y la ventaja estratégica en la competencia militar, y se llevaron a cabo a través de la expansión física en los territorios (Choucri, 2012, p. 6).

Las interacciones internacionales de todo tipo están cambiando debido a la llegada de las tecnologías cibernéticas. El espacio digital es ahora un lugar de competencia entre intereses y grupos de interés diversos, así como también una arena para conflictos y colaboración que marcan la pauta de los reajustes sociales, económicos, políticos, culturales e identitarios (Choucri, 2012). Sin embargo, la interrelación entre relaciones internacionales e interacciones cibernéticas, se ha abordado escasamente (Eriksson & Giacomello, 2007).

En particular, la seguridad cibernética ha sido un problema relativamente ignorado por la academia, en especial la comunidad epistémica de las relaciones internacionales. Llama la atención, en especial, la ausencia de bibliografía que se produce en el área de relaciones internacionales. Existen pocos análisis sistemáticos, teóricos o empíricos del problema cibernético desde la disciplina de las relaciones internacionales o desde el subcampo de los estudios de seguridad (Deibert, 2003; Eriksson & Giacomello, 2006; Hansen & Nissenbaum, 2009; Valeriano & Maness, 2015; McEvoy, 2010; Klimburg, 2017; Eriksson & Giacomello, 2007; Rid, 2012; Arquilla & Ronfeldt, 1993). No obstante, destaca la aportación seminal que hicieron John Arquilla y David Ronfeldt (1993) sobre la emergencia de nuevos modos de conflicto, el desarrollo de conceptos como “ciberguerra” o “guerra en red” (*netwar*) y el impacto de las tecnologías de la información digital sobre el conflicto internacional. Por otra parte, autores como Thomas Rid (2012) cuestiona que la guerra cibernética y los desarrollos digitales tengan un impacto significativo sobre los asuntos polemológicos.

Existe cierto consenso entre los autores acerca de la causa principal que supuestamente explica la situación de escasez analítica del tema. Para algunos autores, esto responde a un importante grado de escepticismo sobre la relevancia del ecosistema cibernético de carácter internacional como un importante componente para explicar el cambio y la transformación a nivel internacional, por ende, la escasa literatura de relevancia (Choucri, 2012; Kello, 2013; Valeriano & Maness, 2015). Para otros autores, el desarrollo poco profuso desde la perspectiva de relaciones internacionales se debe a una ‘obsesión’ al interior de la disciplina por brindar esquemas teóricos generales con poca aplicabilidad empírica, dejando de lado cuestiones como el desarrollo tecnológico y su impacto sobre el esquema político, económico y social de carácter global (Eriksson & Giacomello, 2007, p. 2).

Existe una dicotomía en relación con los supuestos sobre la correspondencia entre el dominio digital y la política. Algunos consideran que esta arena modifica, en absoluto, todas las actividades humanas formando nuevos ecosistemas, por medio de mayor información asequible y un grado superlativo de transparencia política (Castells, 2009; Zittrain, 2008). En ese tenor, algunos recalcan que las herramientas de interacción social digital coadyuvan en la construcción de la esfera pública internacional (Shirky, 2011). No obstante, esta visión desestima los efectos negativos de la red. Por su parte, otros consideran que el espacio digital modifica pocas situaciones, puesto que gobiernos y agentes privados continúan utilizando su fuerza militar y su influencia económica para asegurar el control y dominio

sobre amplios sectores sociales (Deibert, 2013; Escobar, 1994).

En realidad, suceden ambas tendencias simultáneamente (Wu, 2008, p. 5) (Morozov E., 2011). El desafío es entender cómo las viejas fuentes del poder interactúan con nuevos formatos (Morozov E., 2011). Unos argumentan que el debate de las relaciones cibernéticas necesita moverse hacia las bases del estudio de la política internacional (Choucri, 2012; Kello, 2013; Valeriano & Maness, 2015; Lindsay, 2015a; Eriksson & Giacomello, 2007). En efecto, los problemas cibernéticos internacionales no están desmarcados completamente de los procesos de las relaciones internacionales cinéticos, en otras palabras, “las operaciones que ocurren en el dominio cibernético no están desconectadas de otros dominios de la interacción política internacional” (Valeriano & Maness, 2015, p. 14). Como recalca Brandon Valeriano y Ryan C. Maness (2015, p. 15) “es cierto que el ciberespacio es un dominio con dinámicas propias, pero no está desvinculado totalmente del plano político internacional que es la génesis de los conflictos internacionales”.

Antes de continuar con la revisión de los debates teóricos sobre el tema, algunas aclaraciones conceptuales y metodológicas son necesarias para solventar la capacidad explicativa del estudio. Para realizar el análisis propuesto, se debe describir y explicar en qué consiste el espacio

en el cual participan los agentes estudiados, la diversidad de su índole, así como su evolución y la diversificación que permite la reconfiguración de fuerzas y actores. En este proceso se articulan prácticas y políticas distintivas y específicas que ayudan a entender la dimensión y el alcance desplegado por las prácticas estatales de seguridad en el terreno cibernético.

A. Antecedentes del sistema internacional cibernético

Las raíces históricas y filosóficas del vocablo “cibernético”, a menudo, se considera que aparecieron por primera vez en la obra *La República* del filósofo griego Platón (Klimburg, 2017). Para otros, su identidad semántica para la “edad moderna” se deriva del término *cibernética*, “el estudio de la comunicación y el control” presentado por el matemático Norbert Wiener (1948) en *Cybernetics: Or Control and Communication in the Animal and the Machine* (Escobar, 1994, p. 211; Choucri, 2012, p. 7; Valeriano & Maness, 2015, p. 3; Deibert, 2013)¹.

En consecuencia, el trabajo de Norbert Wiener influyó el de Karl W. Deutsch (1963) *The Nerves of Government*, que sigue siendo un punto de entrada importante en la ciencia política y en la investigación sobre la interrelación entre comunicación, política y control². Por

¹ Cuando Norbert Wiener acuñó el término “cibernética” tenía en mente la labor que los jinetes o los “pilotos” de la Grecia antigua realizaban (*kibernetes*), aunque no exista una raíz etimológica griega para dicha expresión, su uso se ha vuelto un prefijo común para identificar las acciones relacionadas con el espacio digital (Escobar, 1994).

² Karl Deutsch utilizó elementos de la teoría de las comunicaciones y cibernética, así como de la sociología estructural-funcionalista. La sociología estructural-funcionalista estudia la sociedad como una totalidad formada por partes interdependientes, cada una de las cuales cumple una función en el mantenimiento y la reproducción del sistema. El concepto

otra parte, el autor de ciencia ficción William Gibson (1984) es reconocido por ser el primero en acuñar el vocablo *ciberspacio* en su obra *Neuromancer*³, proporcionando la primera designación formal que integraba las nociones de cibernética y espacio, y así dar cabida a la creación de un nuevo campo de interacción (Choucri, 2012, p. 7). Por otro lado, el sitio tecnológico *Gizmodo* rastreó la vida del prefijo ‘ciber’ desde 1950 hasta 2013, y encontró las variaciones que el concepto cibernético ha tenido (Klimburg, 2017, p. 23).

En torno a ello, han surgido diversas definiciones y concepciones de lo que el *ciberspacio* representa y los elementos que lo componen. Por ejemplo, para autores como Richard Clarke y Robert K. Knake (2010, p. 70) lo definen como “todas las redes de computadora en el mundo y todo con lo que conectan y controlan”. No obstante, limitar lo cibernético (*cyber*) a redes computacionales es un poco estrecho y restringe la integración de nuevas tecnologías cibernéticas dentro del paradigma. Para otros autores, la inclusión del término *microprocesador* puede proveer de mayor precisión a una definición del ciberspacio (Valeriano & Maness, 2015, p. 22). Por su parte la definición que propone Joseph Nye (2011) está mucho más cerca del contenido real de lo que es el ciberspacio para la mayoría de quienes utilizan el término en el contexto político. Para Nye (2011), “el dominio cibernético incluye la red de computadoras conectadas a internet, pero

también incluye las redes internas (*intranet*), las tecnologías de telefonía móvil, cables de fibra óptica, comunicación satelital-espacial. Asimismo, el ciberspacio tiene una capa de infraestructura física que está sujeta a leyes económicas, leyes políticas de soberanía, competencia por recursos y por justificar su control y regulación” (Nye, 2011, p. 19).

Para los propósitos de este trabajo de investigación, se tomará al prefijo “cibernético” (*cyber*) simplemente con el sentido de las interacciones digitales, computarizadas, o realizadas a través de microprocesadores, las cuales están directamente relacionadas con el ciberspacio y permiten la comunicación e interacción de diversos agentes. Aunque ciberspacio e internet se han utilizado de manera intercambiable, no son lo mismo. Internet es la red global de redes de computadoras configuradas para operar de acuerdo con un protocolo de intercomunicación (*TCP/IP protocol*). El ciberspacio es mucho más amplio e incluye el dominio entero de las comunicaciones globales, donde se incluye (pero no se limita) al internet (Deibert, 2013; Klimburg, 2017).

Aunque la palabra ciberspacio ha tomado diferentes significados derivados de sus características fundamentales, aquí se utiliza la relacionada con la red y que está sostenida por la computación, que permiten el acceso a través de una computadora a la realidad artificial, virtual o digital multidimensional (Benedikt, 1994, p. 122). Para el ámbito que compone

de sistema, entendido como una red de comunicaciones análoga al sistema nervioso es central en su obra (Choucri, 2012; Santa Cruz, 2000, pp. 50-51).

³ Para algunos autores, el nacimiento del término se da en la pequeña historia intitulada “Burning Chrome” y que fue popularizada en su novela *Neuromancer* (Deibert, 2013, p. 264).

el *ciberespacio* (*cyberspace*), en este trabajo de investigación se toma la siguiente definición: “el sistema en red de microprocesadores, servidores, y computadoras que interactúan en el nivel digital” (Deibert, 2013; Mattelart, 2007; Valeriano & Maness, 2015).

De suma importancia para este trabajo son las formas en que los espacios cibernéticos se utilizan para dar forma a las ideas, intercambiar información y aumentar el acceso al conocimiento y modos alternativos de razonamiento. En efecto, como lo dice el artículo de John Palfrey (2010), todas estas visiones describen una forma de la relación entre el uso de la tecnología y los impactos en la actividad social, que van de la mano con su clasificación de las etapas de desarrollo del ciberespacio.

De igual manera, en relación con la introducción del término *ciberseguridad* o seguridad cibernética no existe un contexto tan amplio. De acuerdo con algunos analistas, el concepto fue utilizado por primera vez en 1989 (Newitz, 2013). Para otros especialistas, el asentamiento de la idea de *ciberseguridad* en el terreno político surge en 1995, cuando la revista *Time* publicó en la portada principal el término ‘*ciberguerra*’ (Klimburg, 2017, p. 23). Quizá esta sea una de las raíces de la asociación de la narrativa de lo cibernético con el miedo.

A este respecto, para 1999, un oficial de alto rango del Departamento de Defensa de los Estados Unidos utilizó el concepto ‘*ciberguerra*’ por primera vez ante el Congreso de su país, marcando un enlace entre el conflicto internacional y las herramientas de explotación computacional como el *hackeo* (Klimburg, 2017, p. 24). No obstante, para una comprensión más clara, se necesita trazar, de forma

sistémica, una cronología sobre el desarrollo de lo cibernético de carácter internacional, estableciendo un terreno empírico y teórico que sirva para comprender las relaciones internacionales de cooperación y conflicto que surgen en una dimensión emergente, donde las posturas y visiones son tan diversas como el número de actores.

B. Fases del sistema internacional cibernético

De acuerdo con algunos especialistas, la interrelación entre el desarrollo cibernético y la seguridad internacional, se puede identificar, bajo las siguientes fases del desarrollo del ciberespacio: 1) la era abierta, que va desde su nacimiento hasta el 2000; 2) el acceso denegado, de 2000 a 2005; 3) el acceso controlado, de 2005 a 2010 y; 4) acceso en disputa, de 2010 a la actualidad (Palfrey, 2010, p. 981). De acuerdo con John Palfrey (2010), la primera etapa corresponde a la arquitectura y los cimientos de la red global, donde el propósito central de su desarrollo era que fungiera como una herramienta para el intercambio de comunicación de forma libre, utilizada por algunas instituciones académicas y gubernamentales de Estados Unidos. Este funcionamiento comienza a ceder paso a finales de la década de 1980, cuando nace la *World Wide Web*, y comienza lo que algunos autores denominan “la comercialización de internet” (Perrit, 1998; Sassen, 1998).

En la segunda etapa, ciertos actores estatales y no estatales consideraban que algunas actividades que comenzaban a desarrollarse en internet necesitaban ser reguladas o interceptadas, principalmente algunas muestras de libertad de expresión, creando fuertes filtros para el acceso a

la información (Palfrey, 2010, p. 985; Morozov E., 2011). Dentro de una concepción general, se considera que únicamente algunos gobiernos (calificados como autoritarios o no democráticos) son propensos a utilizar filtros para bloquear el contenido que fluye dentro de sus fronteras a través del ciberespacio, sin embargo, es una actividad realizada también por gobiernos democráticos, en ocasiones apoyados por empresas privadas que manejan una gran cantidad de los flujos informativos en la red (Deibert, Palfrey, Rohozinski & Zittrain, 2008; Deibert & Rohozinsky, 2010; Vaidhyanathan, 2018).

Estos controles demuestran lo que algunos han tratado de enfatizar sobre en qué medida la teoría tradicional de las relaciones internacionales gobierna tanto en el espacio real como en el ciberespacio (Goldsmith & Wu, 2006; Palfrey, 2010). Precisamente, la tercera fase se caracteriza como un período durante el cual los Estados han enfatizado sobre enfoques regulatorios que sirven como variables de control (Palfrey, 2010, p. 989). Lo destacado de este tiempo es el desarrollo de la noción de que existen una serie de mecanismos que pueden utilizarse para limitar el acceso a la información, que son más sofisticados y rebuscados que en la etapa anterior (Deibert, Palfrey, Rohozins & Zittrain, 2010; Morozov E., 2011). Dentro de esta etapa surgen requerimientos como el registro de usuarios, licencias de uso y controles legales sobre la forma de utilizar el ciberespacio. A su vez, se observa una combinación entre vigilancia y medios de imposición, aplicación y ejecución legal, que para algunos tiene un efecto negativo sobre la libertad de expresión en línea (Morozov E., 2011; Deibert & Rohozinsky, 2010).

Mientras que en la cuarta etapa, la regulación que se ha impuesto comienza a enfrentar respuestas de los ciudadanos y desafíos del sector privado (Deibert, Palfrey, Rohozinski & Zittrain, 2012). Las compañías de tecnología de la información han comenzado a competir directamente, o indirectamente, entre ellas y contra los gobiernos sobre cómo desempeñar el control e incluso la censura, en el ciberespacio (Palfrey, 2010, p. 992; Vaidhyanathan, 2018). Asimismo, los agentes estatales y los organismos internacionales intergubernamentales se han comenzado a enfrascar en fuertes debates y en acciones que buscan regular el ciberespacio en formas divergentes, lo que ha resultado en una disputa sobre la forma de gobernanza del ciberespacio (DeNardis, 2009; 2014).

Estas etapas cronológicas que John Palfrey (2010) encuadra conforme su característica primordial de interrelación entre actores y contexto tratan de describir la utilización, el papel y las prácticas que diversos actores han tenido en el desarrollo del dominio digital, incluidos los agentes estatales. No obstante que su temporalización es muy útil, pareciera que el comienzo de una etapa no rechaza por completo la existencia de la otra, por lo cual se puede afirmar que siguen coexistiendo y retroalimentándose entre sí.

C. Características del sistema internacional cibernético

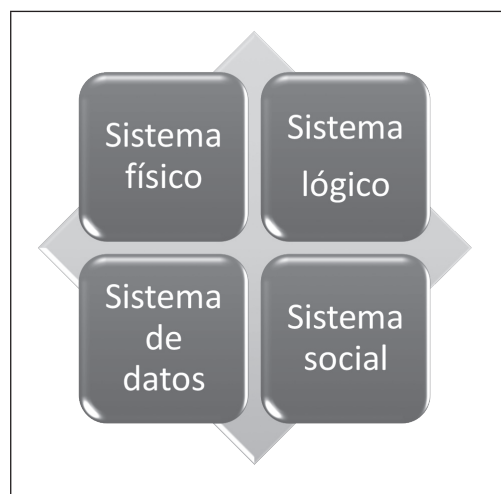
Ciertamente el ciberespacio es un elemento que genera una reconfiguración de las relaciones internacionales contemporáneas, pero, ¿cuáles son las características de un posible sistema internacional cibernético?, ¿qué componentes

lo forman que lo hacen distintivo del sistema internacional cinético o tradicional? Primeramente, se puede observar el ciberespacio como un sistema contingente compuesto por cuatro categorías: 1) el primer escalón lo componen los fundamentos físicos e infraestructuras que permiten su funcionamiento; que son los cables de fibra óptica, comunicación satelital, dispositivos digitales, servidores, computadoras, el esqueleto del ciberespacio; 2) el segundo son los bloques de construcción lógica que soportan la plataforma física y que habilitan los servicios, que son una amalgama de códigos, protocolos, *software* y actualizaciones de estos, que forman las neuronas y se desempeñan como el sistema nervioso del ciberespacio; 3) la tercer capa es el contenido de información almacenado, transmitido o transformado, y reconfigurado, que incluye documentos, vídeos, imágenes, sonido y mensajes, análogos a los músculos del cuerpo ciberespacial; 4) y, en última instancia, se encuentran los actores, entidades y usuarios que emiten y ayudan a movilizar la tercera capa, que cuentan con diversos intereses y participan en este campo con distintos papeles, que representan el corazón del sistema (Choucri, 2012, p. 8; Klimburg, 2017, pp. 28-29).

En la siguiente figura se puede observar, de forma esquemática, cómo se configuran los distintos sistemas que componen el ciberespacio. Se elige esta figura, pues se considera que la complementariedad y retroalimentación entre los cuatro bloques es indispensable para el buen desempeño de este. Si bien es cierto que en este trabajo de investigación el énfasis se pone en los últimos dos bloques, no se pierde de vista la aportación y el ejercicio que ejercen los primeros dos, pues son imprescindibles pa-

ra entender la complejidad de las interacciones cibernéticas internacionales.

Figura 1
Sistemas que componen el ciberespacio



Fuente: Elaboración propia con datos de (Choucri, 2012; Klimburg, 2017).

Además, el ciberespacio se puede definir bajo cuatro principios: 1) que es replicable, significa que el concepto es expandible y resiliente al mismo tiempo; 2) consiste en acciones reconocidas, como el escribir mensajes en códigos lingüísticos conocidos en oposición al código binario que la gran mayoría poblacional no entiende (dentro del sistema lógico); 3) tiende a tener reglas o tecnologías persistentes y, por último; 4) está dividido entre el estrato físico y el estrato sintético (la información y el conocimiento) (Valeriano & Maness, 2015, p. 24).

Todas estas capas, funciones y entidades son relevantes para las relaciones internacionales en su manifestación cibernética. Como

una amalgama de redes interoperables, se ha convertido en una parte fundamental de la emergente infraestructura de comunicación e interacción global, donde la capa de contenido de información se está expandiendo a tasas exponenciales, generando y transmitiendo nueva información, y a su vez creando más mecanismos para facilitar el uso y la reutilización de contenido (Choucri, 2012, p. 8).

II. LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL CIBERNÉTICO

De acuerdo con lo antes mencionado, las interacciones internacionales están cambiando debido a la llegada de las tecnologías cibernéticas, pues el ciberespacio es ahora un lugar de competencia entre intereses y grupos de interés, así como también arena para conflictos y colaboración que marcan la pauta de los reacomodos sociales, económicos, políticos,

culturales e identitarios (Choucri, 2012). No obstante, el sistema cibernético cuenta con cualidades distintivas cuyas características difieren de las interacciones del sistema social o el sistema ambiental.

Para algunos autores como David D. Clark (2010) la cualidad distintiva reside en que los sistemas de decisión del ciberespacio están involucrando una tremenda gama de actores y entidades en la operación de este. En el nivel más general, incluye a los agentes de la industria de internet e informática, aquellos involucrados en aplicaciones y desarrollo de *software*, proveedores de contenido, gobiernos, organizaciones internacionales, gerentes de espacios en la red, organizaciones no gubernamentales y, lo más importante, una gran amalgama de grupos e individuos a lo largo del orbe. En el siguiente cuadro, se pueden ejemplificar, de manera sencilla, algunas de las diferencias entre el sistema internacional tradicional y el cibernético.

Tabla 1.1
Sistema internacional cibernético

Sistema	Sistema Internacional	Sistema Internacional Cibernético
Actores	– Estados-nación – Organismos internacionales intergubernamentales – Organizaciones no gubernamentales – Agencias regionales – Actores de la sociedad civil organizada	– ICANN (Corporación de Internet para la Asignación de Números y Nombres, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) – Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza de internet de las Naciones Unidas (Internet UN Working Group on Internet Governance) – Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre la Sociedad de la Información (UN World Summit on the Information Society) – Estados-nación

Arena/Contexto	Cinético	Cibernético
Dinámicas/Interacciones	Rígidas, cambian de forma lenta, diversas	Flexibles, cambian de forma vertiginosa, diversas
Gobernabilidad	Estratificada, regularmente la toma de decisiones se da en forma vertical	Flexible, irregularmente estratificada, combina formas verticales y horizontales de toma de decisión

Fuente: Elaboración propia con datos de Valeriano & Maness (2015) y Choucri (2012).

Con base en esto, se puede inferir que en el ciberespacio los actores son diversos, con diferentes grados de poder y capacidades, organización e infraestructura, lo cual hace al análisis mayormente desafiante. Esto acentúa más la necesidad de mover el debate de las relaciones cibernéticas hacia las bases del estudio de la política internacional (Valeriano & Maness, 2015). Para algunos expertos, los problemas

cibernéticos internacionales no están desprovistos de los procesos de las relaciones internacionales cinéticas, por ello pueden brindar claves para su estudio sistemático, holístico y heurístico (Dunn Cavelty, 2008b). En el siguiente cuadro se presenta una propuesta de análisis para entender la conformación del Sistema Internacional Cibernético.

Tabla. 1.2
Elementos del Sistema Internacional Cibernético

Elementos	Sistema Internacional Cinético (tradicional)	Sistema Internacional Cibernético
Temporalidad	Proceso de media duración	Instantáneo/quasi-instantáneo
Espacialidad	Sujeto a soberanías territoriales	Trasciende limitaciones geográficas
Extensión	Rigidez entre jurisdicciones	Movilidad entre jurisdicciones
Participación	Altas barreras para la participación política directa	Menores barreras para el activismo y la participación política
Atribución	Se busca la visibilidad en la autoridad de las acciones	Se busca mantener oculta la identidad de las acciones
Rendición de cuentas	Mecanismos tradicionales	Elude mecanismos de responsabilidad tradicional

Fuente: Elaboración propia con datos de Choucri (2012).

III. EL SISTEMA INTERNACIONAL CIBERNÉTICO BAJO LA TEORÍA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Aunque el objetivo de este artículo no es brindar un marco teórico genérico para el estudio de las interacciones cibernéticas internacionales, aquí se presentan algunas consideraciones elementales de la teoría de las relaciones internacionales que pueden servir de puente y de hilo conductor para comprender de qué forma la metodología y construcción conceptual de la disciplina de relaciones internacionales puede ayudar a perfilar, de manera más precisa, el fenómeno cibernético.

Por un lado, el realismo es un enfoque dentro de las relaciones internacionales que ha tenido fuerza explicativa y una alta atracción dentro de la comunidad académica durante un largo período de tiempo, principalmente durante la guerra fría. Sus supuestos básicos son: 1) el Estado es la unidad primaria de análisis; 2) el Estado actúa de forma racional para satisfacer sus intereses nacionales; 3) el poder y la seguridad son los valores centrales del Estado (Waltz, 1979; Morgenthau, 1948). En todas las vertientes del realismo, su cosmovisión sobre las interacciones internacionales es esencialmente pesimista (Sterling-Folker, 2013). En otras palabras, para el enfoque realista de relaciones internacionales la anarquía (ausencia de un gobierno central) caracteriza el sistema internacional, lo cual fuerza a los actores a comportarse en función de su interés que es la supervivencia (Waltz, 1979). Para los realistas, las causas del conflicto surgen de la competencia entre Estados que buscan sobrevivir a través de incrementar su seguridad. Por

ende, las condiciones anárquicas conducen a un “dilema de seguridad”, un proceso en el cual una acción está correspondida con una reacción (Jervis, 1979; Glaser, 2004). Como consecuencia, el poder es medido principalmente en términos de capacidades militares y asociado con la búsqueda de seguridad (Morgenthau, 1948; Gilpin R., 1986).

La emergencia de eventos relacionados con la ciberseguridad presenta una oportunidad para el resurgimiento de la perspectiva realista de relaciones internacionales como herramienta útil para analizar cuestiones como: la competencia de seguridad en el ámbito digital; las estrategias cibernéticas de defensa y ataque y su posible escalamiento a conflictos cinéticos de gran envergadura; el establecimiento de leyes nacionales férreas de vigilancia y control en el ciberespacio; la competencia por el desarrollo de arsenales digitales por actores estatales y no estatales; la apropiación espacial en el terreno digital e, incluso, del uso e implementación de la disuasión en el ciberespacio (Craig & Valeriano, 2018; Edde, 2018; Crosset & Dupont, 2018; Ebert & Maurer, 2014; Reardon & Nazli, 2012; Friis & Ringsmose).

Por consiguiente, conforme lo mencionan algunos teóricos, los enfoques realistas no ven la necesidad de corregir o actualizar sus supuestos teóricos para entender el significado de la seguridad en la era digital, sino adaptar los marcos explicativos existentes a las nuevas realidades prácticas. El Estado sigue siendo visto como el actor más importante, y la definición de seguridad se sigue manteniendo estática, la cual niega que los actores no estatales pueden ejercer algún grado de poder militar (Eriksson & Giacomello, 2006, p. 229).

Por otro lado, el enfoque liberal es una perspectiva muy amplia en cuanto las temáticas que aborda, en la cual se incluyen, entre otros, el idealismo wilsoniano y la teoría neoliberal (Moravcsik, A., 1998; Moravcsik, 1999; Walker, 1993); la teoría de la paz democrática (Russett & Antholis, 1993); la teoría de la interdependencia compleja (Keohane & Nye, 1977), o enfoques sobre la ejecución de políticas domésticas y el papel de instituciones internacionales, la institucionalización y la construcción de regímenes internacionales (Allison & Zelikow, 1999; Risse-Kappen, T., 1995; Snyder, 1991). Los principales supuestos teóricos del liberalismo en la disciplina de relaciones internacionales pueden resumirse en lo siguiente: 1) un énfasis en la pluralidad de actores internacionales; 2) la importancia de factores domésticos en el comportamiento de los Estados en el entorno internacional; 3) el papel de las instituciones internacionales en establecer normas de comportamiento para los actores; y 4) la expansión de la agenda de estudios internacionales (Eriksson & Giacomello, 2006; Sterling-Folker, 2013).

Si bien es cierto que los liberales están de acuerdo con los realistas en que los Estados son actores centrales en la política internacional, los primeros consideran que estos no son los únicos que pueden jugar papeles significativos en las interacciones internacionales (Keohane R., 1984). Por su parte, la lectura que los liberales dan a la política internacional contemporánea es que la soberanía del Estado-nación constantemente está siendo permeada y fragmentada por el desarrollo de interacciones transnacionales fluidas de actores no estatales (Keohane & Nye, 1977; Khanna, 2016; Erik-

sson & Giacomello, 2006). Los autores y estudiosos de este enfoque plantean que, aunque para un único actor es complicado desafiar el poder económico, político y militar de un Estado, la creciente red de relaciones transnacionales complejas afecta a los Estados soberanos a tal grado que la *soberanía* se convierte más en un símbolo de integridad territorial que en un activo político sustentable (Keohane & Nye, 1977; Camilleri & Falk, 1992; Rosenau, 1990). Asimismo, el liberalismo recalca que los actores no estatales con capacidad transnacional y económica importan tanto como la seguridad y los Estados (Keohane R., 1984).

En general, el liberalismo tiende a reiterar los resultados positivos de la interdependencia y la interconectividad (Eriksson & Giacomello, 2006, p. 230; Nye, 2004b). El énfasis se pone sobre las posibilidades de superar los conflictos a través de medios pacíficos, en particular, por medio del establecimiento de normas y la construcción de instituciones a nivel internacional (Finnemore & Sikkink, 1998). A su vez, algunos liberales han apoyado la ampliación de la concepción de seguridad para incluir aspectos económicos, sociales y ecológicos en la definición (Keohane & Nye, 1998). No obstante, paradójicamente, para algunos especialistas “los liberales parecen evaluar el desafío de la revolución de la información tangencialmente” (Eriksson & Giacomello, 2006, p. 231).

De este modo, a través de la revisión de la literatura liberal sobre construcción de regímenes e institucionalización con respecto a la era digital, internet y elementos cibernéticos se puede constatar la poca fertilidad en el terreno. Respecto a temas no relacionados

con la seguridad en el ámbito digital destacan los estudios de Marcus F. Franda (2001) y los trabajos editados por James N. Rosenau y J. P. Singh (2002). A pesar de ello, también existen estudios que bajo este enfoque abordan cuestiones de seguridad en la era digital como los de Lorenzo Valeri (2000) y Giampiero Giacomello (2005). Por su parte, la teoría de la interdependencia compleja ha hecho actualizaciones para adaptarse a los retos planteados por la era digital (Keohane & Nye, 1998; Nye, 2004b). Estos autores argumentan que el “poder suave” se está volviendo más importante en la era digital, principalmente debido a la evolución de múltiples canales de comunicación global que trascienden fácilmente las fronteras soberanas (Keohane & Nye, 1998; Nye, 2004a).

Por otro lado, para algunos analistas, las tecnologías de la información y la comunicación globales no son meramente instrumentos de cooperación, democratización y paz, sino que, a su vez, también pueden ser mecanismos de engaño, propaganda, fraude y terror (Eriksson & Giacomello, 2006; Klimburg, 2017; Morozov E., 2011). Esto puede tener tanto efectos positivos como negativos: por un lado, la integración, la cooperación y la democratización pueden ser más asequibles, pero también el terrorismo, la delincuencia transnacional y la desestabilización de los Estados pueden crecer rápidamente (Eriksson & Giacomello, 2006, p. 232).

Cabe considerar, por otra parte, el enfoque teórico del constructivismo. Este destaca lo ineludible de la interpretación en los fenómenos sociales y, por lo tanto, la distorsión de la realidad, en especial con respecto a la comprensión de la actividad social y política

(Adler, 1997; Eriksson & Giacomello, 2006, p. 233). En otras palabras, los constructivistas sostienen que existe una realidad material, así como una realidad social y que es significativo distinguir entre las dos (Wendt, 1999). El argumento central de esta corriente teórica es que, a diferencia de la realidad material, la realidad social se construye socialmente y, por lo tanto, siempre es susceptible de cambiar (Ruggie J. G., 1983; Wendt, 1999). Además, los constructivistas argumentan que la realidad social, así como los intereses y las identidades, nunca pueden ser estáticos o darse por sentado, sino que deben observarse como algo producido y reproducido constantemente (Adler, 1997; Weldes, 1996).

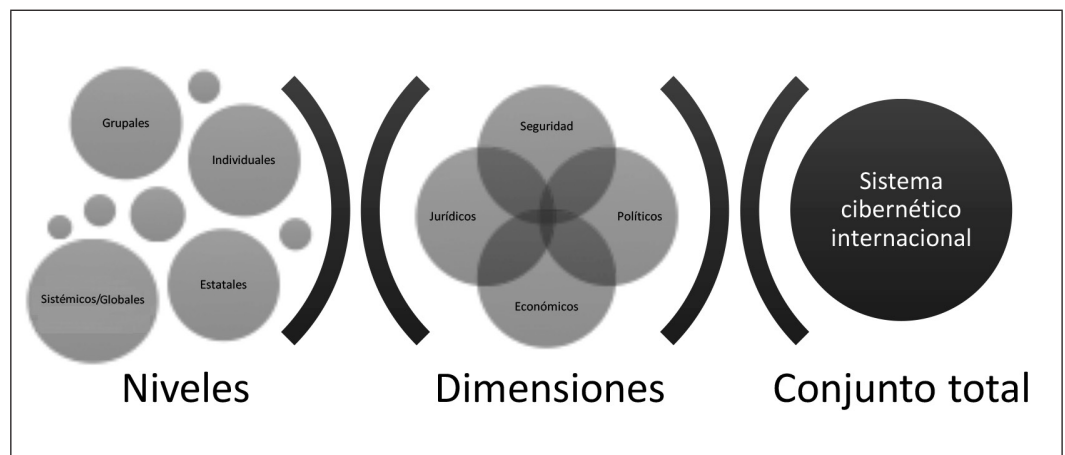
Dentro de este orden de ideas, la teoría constructivista en términos muy generales busca entender qué fuerzas determinan la política mundial o la realidad social (Ruggie, 1998). En el nivel más básico, los actores tienen un conjunto de normas o creencias. Con ello, las normas dan forma a las identidades y, a su vez, las identidades a los intereses, elementos que son vistos como inherentemente dinámicos. Si los intereses cambian, es porque hay un cambio subyacente en las identidades y normas (Adler, 1992; 1997; Ruggie, 1998). Conforme con esta aproximación teórica, los agentes sociales intentarán movilizar las experiencias de otros a través de la configuración de sus intereses para dar forma a la realidad social. Conforme a algunos expertos, eso se ha estado realizando a través de la enmarcación de escenarios catastróficos que se relacionen con experiencias familiares y cotidianas de los individuos para dotar la realidad social con plausibilidad y posibilidad (Hansen & Nissenbaum, 2009).

A. La interrelación entre la política internacional y la seguridad cibernética

Una vez revisadas, de manera somera, algunas perspectivas teóricas de las relaciones internacionales y su visión acerca del desarrollo del paradigma cibernético, es conveniente anotar que la política cibernética cruza un amplio conjunto de áreas temáticas, junto con cambios acordes con el discurso político y con las interacciones, generando efectos mundiales en la articulación y agregación de nuevos intereses, así como nuevos patrones en el escenario internacional, nuevos tipos de respuestas y acuerdos globales (Choucri, 2012, pp. 10-11).

En este aspecto, la política cibernética no es diferente (Valeriano & Maness, 2015, p. 24). Como destaca el politólogo del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) Nazli Choucri (2012, p. 9) “toda política, en la arena cibernética o no, involucra negociación, intercambio y conflicto sobre los mecanismos, instituciones y normas necesarios para resolver de forma acreditada las controversias sobre un conjunto de *valores nucleares* particulares”. La siguiente figura busca ejemplificar cómo se ejecutan estos ajustes, en qué niveles se llevan a cabo y cuáles son los efectos, que son multidireccionales, multidimensionales y multinivel.

Figura 2
Política internacional y seguridad cibernética



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, hay una gran literatura técnica sobre seguridad de redes informáticas, así como una discusión emergente sobre los incentivos económicos y las fallas del mercado que

dan forma al problema (Kramer, Starr, Wentz & (eds.), 2009; Lindsay, 2015a; Hansen & Nissenbaum, 2009; Libicki, 2009; Owens, Dam, Lin & (eds.), 2009; Singer & Friedman,

2014). Infortunadamente, el contexto político internacional a menudo se pierde en el enfoque sobre la tecnología y sobre la utilización de esta por grupos especializados. Para algunos estudiosos, la temática de la seguridad cibernética y su impacto sobre la seguridad internacional presenta dos problemas principales para su factibilidad como tópico de estudio sistemático y holístico, tanto dentro de las relaciones internacionales como en el subcampo de los estudios de seguridad internacional (Kello, 2013). El primero se refiere a la escasez de casos disponibles para proponer, probar y refinar afirmaciones teóricas sobre los fenómenos cibernéticos, y el segundo es la tendencia de los gobiernos a clasificar en exceso la información, lo que ha llevado a una brecha de datos significativa, ya que las maniobras tácticas más importantes en el ciberespacio permanecen envueltas en el secreto, lo que complica la investigación académica de los motivos y los objetivos del ataque cibernético como instrumento de política exterior y de defensa (Kello, 2013, pp. 9-10; Schmidt, 2012; Sanger, 2012).

Dentro del subcampo de estudios de seguridad de las relaciones internacionales, en el estado del arte sobre seguridad cibernética, que aún es limitado, la mayoría de análisis presta poca atención a la interrelación de la ciberseguridad con temas políticos, económicos y sociales (Kramer,

Starr, Wentz, & (eds.), 2009; Clarke & Knake, 2010; Demchak, 2011; Reveron (ed.), 2012; Libicki, 2007). Del mismo modo, los analistas de políticas de defensa han dirigido más sus esfuerzos hacia el problema de la interrupción a gran escala de la infraestructura crítica en lugar de prestar atención al desarrollo de interacciones cibernéticas más amplias, transversales y de largo plazo (Lindsay, 2015a, p. 5; Clarke & Knake, 2010; Valeriano & Maness, 2015).

Sin embargo, como recalcan Brandon Valeriano y Ryan C. Maness (2015) en su trabajo, “aquí radica la relevancia de las personas dedicadas al estudio de las relaciones internacionales, puesto que toda acción cibernética tiene una relación directa con la competencia y la rivalidad internacional, ya sea esta interestatal o no”³. Por ejemplo, algunos analistas invocan la lógica de Carl von Clausewitz para argumentar que el peligro cibernético es exuberante porque la tecnología (en este caso los medios cibernéticos) no alteran el carácter o los medios de la guerra (Kello, 2013, p. 10; Rid, 2012). Además, otros afirman que los ataques cibernéticos no son violentos y no crean daños colaterales; por lo tanto, los nuevos fenómenos no deben calificarse como actos de guerra o como cuestiones de seguridad internacional (Britto & Watkins, 2011; Dunn Cavelty, 2008b; Liff, 2012; Morozov E., 2009; Rid, 2012).⁴

³ No obstante que su apunte es una llamada de atención relevante para la comunidad epistémica de la disciplina de relaciones internacionales, su enfoque solo se centra en una cara de las prácticas estatales, el conflicto, dejando de lado el aspecto de colaboración.

⁴ En general, estas visiones parten de la definición que otorga sobre la guerra el grupo de investigación *Correlates of War* de la Universidad de Michigan, la cual definen como “un conflicto armado conducido por o entre entidades nacionales, en el que al menos uno de ellos es un estado, en el cual resultan al menos 1,000 muertes en batalla de personal militar” (Valeriano & Maness, 2015).

Por otra parte, hay quienes afirman que habrá una proliferación de la guerra cibernética porque la sociedad digital será una extensión lógica del dominio de seguridad (Rattray, 2001; Clarke & Knake, 2010; Kello, 2013; Nye, 2011). A su vez, otros argumentan que las amenazas cibernéticas y su proliferación son socialmente construidas y que debemos atenuar la elección de la terminología y de las metáforas para su análisis (*cyber war*, *cyber Armageddon*, *cyber 9/11*), pues de esta manera crece la inflación de la amenaza (Hansen & Nissenbaum, 2009).

Asimismo, existen otros factores que condicionan la complejidad del estudio o magnifican la brecha entre lo cibernético y la dinámica internacional. Uno es que la nueva tecnología, en ocasiones es tan especializada que puede impedir la entrada a neófitos tecnológicos (Lindsay, 2015b; Kello, 2013). Por otra parte, está la imbricación de temáticas de diversa índole como delitos informáticos, señales de inteligencia, “guerra electrónica”, robo de identidad, protección de la privacidad, estafa electrónica, lo que hace confuso su abordaje, su tratamiento y su análisis (Choucri, 2012; Nye J. S., 2011; Lindsay, 2015a, p. 9).

Dentro del sector académico, algunos observadores afirman que el problema cibernético está plagado de peligros; por ello, cualquiera que intente abordarlo será abrumado por su complejidad (Walt, 2010). Esta postura busca evitar todo diálogo con la cuestión cibernética. De igual manera, un enfoque tradicional que

enmarca una idea tradicional de la seguridad y el conflicto internacional, subraya que las amenazas que carecen de un carácter abiertamente físico o que no alcanzan el nivel de violencia interestatal son intelectualmente carentes de interés (Kello, 2013, p. 11; Buzan & Hansen, 2009)⁵.

Para algunos, los efectos violentos de una supuesta “guerra cibernética” no necesitan ser letales para caer en la categoría conceptual tradicional de guerra (Stone, 2012, p. 107). Una causa es que hasta finales de la segunda guerra mundial, la guerra se estudió como historia militar o como derecho y filosofía del uso de las fuerzas armadas (Buzan & Hansen, 2009). Por su parte, la geopolítica se centró en cómo la posición geográfica, el espacio y las distancias repercuten en la proyección del poder (Herz, 2013; Kirshner, 2010).

No obstante, existen esfuerzos académicos que realizan compendios sobre las diferentes perspectivas del debate sobre la seguridad cibernética y su relevancia en el entorno de seguridad internacional (Kramer, Starr, Wentz, & (eds.), 2009; Reveron (ed.), 2012; Singer & Friedman, 2014; Valeriano & Maness, 2015; Eriksson & Giacomello, 2007). El debate se puede subdividir en dos grandes perspectivas. Por un lado, una perspectiva sostiene que la infraestructura interconectada hace que las potencias industriales avanzadas sean particularmente vulnerables a serias perturbaciones por parte de los Estados más débiles o incluso de actores no estatales, puesto que las herra-

⁵ El estudio de la guerra y de la geopolítica constituyen importantes antecedentes para la preponderancia de este enfoque.

mientas de *hackeo* son cada vez de más fácil acceso (Nye, 2011; Borg, 2005; Brenner, 2011; Clarke & Knake, 2010; Junio, 2013; Kello, 2013; Petterson, 2013; Rattray, 2001).

Del otro lado del debate, distintos análisis argumentan que la industria de la defensa y el *establishment* de la seguridad nacional exageran en gran medida la intensidad de la amenaza cibernética (Dunn Cavelty, 2008b; Lawson, 2013; Ohm, 2008; Brito & Watkins, 2011; Morozov E., 2009; Schneier, 2012). Dentro de este marco, otros afirman que las empresas privadas y actores que operan y gestionan un gran número de sistemas informáticos críticos suelen ser reacios a reportar incidentes cibernéticos perjudiciales debido a su potencial sobrecosto de reputación y de otro tipo (Kello, 2013, p. 10). Por último, otros estudiosos tratan de equilibrar la desacreditación de la retórica exagerada con evaluaciones sobre el potencial de los sustitutos emergentes para la agresión de baja intensidad y los complementos para la guerra de alta intensidad (Betz, 2012; Gartzke, 2013; Liff, 2012; Lindsay, 2013; Libicki, 2007; Rid, 2012).

Junto con este debate sobre la seguridad cibernética (*ciberseguridad*) confluyen, de manera implícita, otros debates teóricos que se engarzan de forma simultánea. Por un lado, un debate sobre el concepto de seguridad, su categorización semántica, su ampliación conceptual, su múltiple dimensionalidad, sus marcos analíticos y la expansión de sus facetas más allá del ámbito militar y de defensa. Por el otro lado, se enlaza un debate acerca de la transición hegemónica internacional y el futuro político-económico debido a la confrontación entre grandes potencias y una posible

transformación en el sistema internacional. Por último, las potencias mundiales han comprendido que la protección de la información es un elemento estratégico para la preservación de su dominio y control. Por ello, el análisis del nexo entre estos debates teóricos es imprescindible para comprender el balance entre seguridad del dominio digital, competencia hegemónica y reafirmación o recomposición del *statu quo* internacional y la transformación de las prácticas en esta estructura digital.

CONSIDERACIONES FINALES

Del vacío epistémico detectado proviene la pertinencia y la factibilidad de realizar una mayor investigación en la temática cibernética y sus efectos en el nivel internacional. Bajo este contexto, es evidente la necesidad de estudiar el concepto de ciberseguridad (*seguridad cibernética*) a la luz de las relaciones internacionales, primero para contribuir a la integración de las nuevas realidades cibernéticas en la disciplina, y segundo para analizar la representación de sus efectos sobre la agenda de los estudios de seguridad internacional.

En efecto, el tema de la ciberseguridad internacional es multidimensional, transdisciplinario e incipiente, y por ello difícil de definir con precisión en una forma holística y metódica. Además, es escasamente analizado desde la perspectiva de las relaciones internacionales como se aprecia a lo largo del texto y, por ello, no deja de plantear dificultades el hecho de querer presentar una visión sistémica en torno a una literatura dispersa al respecto y que, además, ilustre cuáles son sus implicaciones sobre la reconfiguración de un orden interna-

cional complejo, imbricado y confuso que ha sido la característica desde la posguerra fría. No obstante, esta propuesta busca incorporar algunos elementos para determinar con mayor precisión cuáles son las razones de la variabilidad en el entorno internacional en relación con las prácticas de seguridad cibernéticas emprendidas particularmente por los actores gubernamentales. La pertinencia de este enfoque radica en la importancia y el tamaño de los actores que ejecutan dicha configuración sobre el debate de la seguridad cibernética, sus características territoriales, demográficas, de poder y, por supuesto, las implicaciones de sus acciones a nivel sistémico en el terreno digital.

REFERENCIAS

- Allison, G. T. & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2a. ed., Nueva York: Longman.
- Adler, E. (1992). The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the idea of Nuclear Arms Control. *International Organization*, 46(1), 101-145.
- Adler, E. (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3(3), 319-363.
- Arquilla, J. & Ronfeldt, D. (1993). Cyberwar is Coming! *Comparative Strategy*, 12(2), 141-165.
- Beckley, M. (2011). China's Century? Why America's Edge Will Endure. *International Security*, 36(3), 41-78.
- Benedikt, M. (1994). *Cyberspace: first steps*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Betz, D. (2012). Cyberpower in Strategic Affairs: Neither Unthinkable Nor Blessed. *Journal of Strategic Studies*, 35(5), 689-711.
- Borg, S. (2005). Economically Complex Cyberattacks. *IEEE Security and Privacy Magazine*, 3(6), 64-67.
- Brenner, J. (2011). *America the Vulnerable: Inside the New Threat Matrix of Digital Espionage, Crime, and Warfare*. Nueva York: Penguin.
- Brito, J. & Watkins, T. (2011). *Loving the cyber bomb? The dangers of threat inflation*. Arlington, VA: George Mason University.
- Buzan, B. & Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Camilleri, J. A. & Falk, J. (1992). *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Aldershot: Edward Elgar.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Choucri, N. (2012). *Cyber Politics in International Relations*. Cambridge: MIT Press.
- Clark, D. D. (2010). *Characterizing Cyberspace: past, presente and future*. Cambridge: MIT Press.
- Clarke, R. A. & Knake, R. K. (2010). *Cyber War: The Next Threat*. Nueva York: Ecco.
- Craig, A. J. & Valeriano, B. (2018). Realism and Cyber Conflict: Security in the Digital Age. In D. Orsi, J. R. Avgustin, & M. Nurnus, *Realism in Practice: An Appraisal* (pp. 85-101). Bristol, Reino Unido: E-International Relations Publishing.
- Crosset, V. & Dupont, B. (2018). Internet et propagande jihadiste: la régulation polycentrique du cyberspace. *Critique Internationale*, 78(1), 107-125.
- Deibert, R. J. (2003). Black code: censorship, surveillance, and militarization of cyberspace. *Millennium*, 32(2), 501-530.
- Deibert, R. J. (2013). *Black code: surveillance, privacy, and the dark side of the internet*. Toronto: McClelland & Stewart.

- Deibert, R. J. & Rohozinsky, R. (2010). Liberation vs Control in Cyberspace. *Journal of Democracy*, 21(4), 43-57.
- Deibert, R.; Palfrey, J.; Rohozinski, R. & Zittrain, J. (2010). *Access Controlled: The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Deibert, R.; Palfrey, J.; Rohozinski, R. & Zittrain, J. (2012). *Access Contested: Security, Identity, and Resistance in Asian Cyberspace*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Deibert, R.; Palfrey, J.; Rohozinski, R. & Zittrain. (2008). *Access Denied: the Practice and Policy of Global Internet Filtering*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Demchak, C. C. (2011). *Wars of Disruption and Resilience: Cybered Conflict, Power, and National Security*. Athens: University of Georgia Press.
- DeNardis, L. (2009). *Protocol Politics: The Globalization of Internet Governance*. Cambridge, MA: MIT Press.
- DeNardis, L. (2014). *The Global War for Internet Governance*. New Haven: Yale University Press.
- Deutsch, K. (1963). *The Nerves of the Government: Models of Political Communications and Control*. Nueva York: Glencoe.
- Dobbins, J. (2012). War with China. *Survival*, 54(4), 7-24.
- Drezner, D. W. (2009). Bad Debts Assessing China's Influence in Great Power Politics. *International Security*, 34(2), 7-45.
- Dunn Cavelty, M. (2008a). *Cyber-Security and Threats Politics: U.S. Efforts to Secure the Information Age*. Nueva York: Routledge.
- Dunn Cavelty, M. (2008b). Cyber-terror, looming threat or phantom menace: the framing of the US cyber-threat debate. *Journal of Information & Technology Politics*, 4(1), 19-36.
- Ebert, H. & Maurer, T. (2014). Revendications sur le cyberspace et puissances émergentes. *Hérodote*, 152-153(1), 276-295.
- Edde, R. (2018). Le droit? Un outil de régulation du cyberspace? Le cas du droit à l'outil numérique. *Homme et la Société*, 206(1), 69-94.
- Eriksson, J. & Giacomello, G. (. (2007). *International Relations and Security in the Digital Age*. Londres, Nueva York: Routledge.
- Eriksson, J. & Giacomello, G. (2006). The information revolution, security and international relations: the (IR) relevant theory? *International Political Science Review*, 27(3), 221-244.
- Escobar, A. (06/1994). Welcome to cyberia: notes on the anthology of cyberculture. *Current Anthropology*, 35(3), 211-231.
- Fearon, J. D. & Wendt, A. (2002). Realism v. Constructivism: A Skeptical View. In *Handbook of International Relations*. Londres: Sage Publications.
- Finnemore, M. & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887-917.
- Foot, R. & Walter, A. (2010). *China, the United States, and the Global Order*. Nueva York: Oxford University Press.
- Franda, M. F. (2001). *Governing the Internet: The Emergence of an International Regime*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Friedberg, A. L. (2011). *A Contest for Supremacy: China, America and the Struggle for Mastery in Asia*. Nueva York: W.W. Norton.
- Friis, K. & Ringsmose, J. (n.d.). *Conflict in Cyber Space: Theoretical, Strategic, and Legal Perspectives*. Londres: Routledge.
- Glaser, C. L. (2004). When Are Arms Races Dangerous? Rational versus Suboptimal Arming. *International Security*, 28(4), 44-84.

- Gartzke, E. (2013). The Myth of Cyberwar: Bringing War in Cyberspace Back Down to Earth. *International Security*, 38(2), 41-73.
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, R. (1986). The Richness of the Tradition of Political Realism. In R. Keohane, *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.
- Giacomello, G. (2005). *National Governments and Control of the Internet: A Digital Challenge*. Londres: Routledge.
- Gibson, W. (1984). *Neuromancer*. Nueva York: Ace.
- Goldsmith, J. L. & Wu, T. (2006). *Who Controls the Internet: Illusions of a Borderless World*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldstein, L. (2015). *Meeting China Halfway*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Gourevitch, P. (1978). The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, 32(4), 881-912.
- Hansen, L. & Nissenbaum, H. (2009). Digital disaster: cyber security, and the Copenhagen School. *International Studies Quarterly*(4), 1155-1175.
- Herz, M. (2013). Seguridad. In T. Legler, A. Santa Cruz, L. Zamudio (eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global* (pp. 123-133). México: Oxford University Press.
- Ikenberry, J. (2009). Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of World Order. *Perspectives on Politics*, 7(1), 71-87.
- Jacques, M. (2009). *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*. Nueva York: Penguin.
- Jervis, R. (1979). Deterrence Theory Revisited. *World Politics*, 31(2), 289-324.
- Johnston, A. I. (2013). How New and Assertive is China's New Assertiveness? *International Security*, 37(4), 7-48.
- Junio, T. J. (2013). How Probable is Cyber War? Bringing IR Theory Back in to the Cyber Conflict Debate. *Journal of Strategic Studies*, 36(1), 125-133.
- Klimburg, A. (2017). *The Darkening Web: The War for Cyberspace*. New York: Penguin Press.
- Kello, L. (2013). The meaning of cyber revolution: perils to theory and statecraft. *International Security*, 38(2), 7-40.
- Kennedy, P. (1987). *The Rise and Fall of Great Powers*. Nueva York: Random House.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics*. Boston: Little Brown.
- Keohane, R. & Nye, J. S. (1998). Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, 77(5), 81-94.
- Khanna, P. (2016). *Connectography: mapping the future of global civilization*. Nueva York: Random House.
- Kirshner, J. (2010). The Tragedy of Offensive Realism: Classical Realism and the Rise of China. *European Journal of International Relations*, 18(1), 53-75.
- Kramer, F. D.; Starr, S. H.; Wentz, L. K. & (eds.). (2009). *Cyberpower and National Security*. Washington, DC: Potomac.
- Krauthamer, C. (31/07/1995). Why We Must Contain China. *Time*.
- Krishna-Hensel, S. F. (2007). Preface. Cybersecurity: Perspectives on the Challenges of the Information Revolution. In M. Dunn Cavelty, V. Mauer, S. F. Krishna-Hensel (eds.), *Power and Security in the Information Age: Investigating the Role of the State in Cyberspace*. Londres: MPG Books.
- Kupchan, C. (2012). *No One's World: the West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. New York: Oxford University Press.

- Lawson, S. (2013). Beyond Cyber-Doom: Assessing the Limits of Hypothetical Scenarios in the Framing of Cyber Threats. *Journal of Information Technology & Politics*, 10(1), 86-103.
- Layne, C. (2006). The Unipolar Illusion Revisited: the Coming End of the United States 'Unipolar Moment'. *International Security*, 31(2), 7-41.
- Layne, C. (2009). The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment. *International Security*, 34(1), 147-172.
- Layne, C. (2009). The Waning of U.S. Hegemony: Myth or Reality? A Review Essay. *International Security*, 34(1), 147-172.
- Li, R. (2009). *A Rising China and Security in East Asia: Identity Construction and Security Discourse*. Londres: Routledge.
- Libicki, M. C. (2007). *Conquest in cyberspace: national security and information warfare*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Libicki, M. C. (2009). *Cyberdeterrence and Cyberwar*. Santa Monica, CA: RAND.
- Liff, A. P. (2012). Cyberwar: a new absolute weapon? The proliferation of cyberwarfare capabilities and interstate war. *Journal of Strategic Studies*, 35(3), 401-428.
- Lindsay, (2013). Stuxnet and the Limits of Cyber Warfare. *Security Studies*, 22(3), 365-404.
- Lindsay, J. R. (2015a). The impact of China cybersecurity: fiction and friction. *International Security*, 39(3), 7-47.
- Lindsay, J. R. (2015b). Introduction. In J. R. Lindsay, T. Cheung, D. Reveron & (eds.), *China and Cybersecurity: Espionage, Strategy, and Politics in the Digital Area* (pp. 1-26). Nueva York: Oxford University Press.
- Mattelart, A. (2007). *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona: Paidós.
- McEvoy, M. M. (2010). From global village to virtual battlespace: the colonizing of the internet and the extension of realpolitik. *International Studies Quarterly*, 54(2), 381-401.
- Mesa, L. (2009). *El debate sobre la seguridad nacional en la República Islámica de Irán. Estudio del primer mandato del presidente hojatoleslam Seyed Mohammed Khatami (1997-2001)*. México: El Colegio de México.
- Mitrany, D. (1948). The Functional Approach to World Organization. *International Affairs*, 24(3), 350-363.
- Moravcsik, A. (1998). *Centralization or Fragmentation? Europe Facing Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy*. New York: Council on Foreign Relations.
- Moravcsik, A. (1999). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Londres: UCL Press.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw Hill.
- Morozov, E. (2009). Cyber-scare: the exaggerated fear over digital warfare. *Boston Review*, 34(4).
- Morozov, E. (2011). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. Nueva York: Public Affairs.
- Newitz, A. (16/09/2013). *The Bizarre Evolution of the Word 'Cyber'*. Retrieved noviembre 12, 2018 from Gizmodo: <https://io9.gizmodo.com/to-day-cyber-means-war-but-back-in-the-1990s-it-mean-1325671487>
- Nye, J. (2010). *Cyber Power*. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School. Cambridge: Harvard University.
- Nye, J. S. (2004a). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Nye, J. S. (2004b). *Power in the Global Information Age: From Realism to Globalization*. Londres: Routledge.

- Nye, J. S. (2011). Nuclear lessons for cyber security? *Strategic Studies Quarterly*, 5(4), 18-38.
- Ohm, P. (2008). The Myth of the Superuser: Fear, Risk, and Harm Online. *University of California Davis Law Review*, 41(4), 1327-1402.
- Owens, W. A.; Dam, K. W.; Lin, H. S. (eds.). (2009). *Technology, Policy, Law, and Ethics Regarding U.S. Acquisition and Use of Cyberattack Capabilities*. Washington, DC: National Academies Press.
- Palfrey, J. (2010). Four phases of internet regulation. *Social Research*, 77(3), 981-996.
- Perrit, H. H. (1998). The Internet as a Threat to Sovereignty? Thoughts on the Internet's Role in Strengthening National and Global Governance. *Indiana Journal of Global Studies*, 5(2), 423-442.
- Petterson, D. (2013). Offensive Cyber Weapons: Construction, Development, Employment. *Journal of Strategic Studies*, 36(1), 120-124.
- Pillsbury, M. (2015). *The Hundred Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America's as the Global Superpower*. Nueva York: Henry Holt.
- Rachman, G. (1996). Containing China. *Washington Quarterly*, 19(1), 129-140.
- Rattray, G. J. (2001). *Strategic Warfare in Cyberspace*. Cambridge: MIT Press.
- Reardon, R. & Nazli, C. (2012). *The Role of Cyberspace in International Relations*. San Diego, CA: ISA Annual Convention.
- Reveron, D. S. (eds.). (2012). *Cyberspace and National Security: Threats, Opportunities, and Power in a Virtual World*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Rid, T. (2012). Cyber War Will Not Take Place. *Journal of Strategic Studies*, 523-544.
- Risse-Kappen, T. (1995). *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rosenau, J. N.; Singh, J. P. (2002). *Information Technology and Global Politics: The Changing Scope of Power and Governance*. Alabany: State University of New York Press.
- Ross, R. (1997). Beijing as a Conservative Power. *Foreign Affairs*, 76(2), 33-44.
- Ruggie, J. G. (1983). Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Theory Synthesis. *World Politics*, 35(2), 261-285.
- Ruggie, J. G. (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalism*. Londres: Routledge.
- Russett, B. & Anthonis, W. (1993). *Grasping the World Polity: Essays on International Institutionalism*. Londres: Routledge.
- Schmidt, M. (13/03/2012). New interest in hacking as threat to security. *The New York Times*.
- Schneier, B. (2012). *Liars and Outliers: Enabling the Trust that Society Needs to Thrive*. Indianapolis: Wiley.
- Schweller, R. & Pu, X. (2011). After Unipolarity: China's Vision of International Order in an Era of U.S. Decline. 36(1), 47-72.
- Sanger, D. (2012). *Confront and conceal: Obama's secret wars and surprising use of American power*. Nueva York: Crown.
- Santa Cruz, A. (2000). *Un debate teórico empíricamente ilustrado: la construcción de la soberanía japonesa, 1853-1902*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Santa Cruz, A. (2013). Constructivismo. In T. Legler, A. Santa Cruz & L. Zamudio, *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global* (pp. 36-50). México: Oxford University Press.

- Sassen, S. (1998). On the Internet and Sovereignty. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 5(2), 545-559.
- Shambaugh, D. (1996). Containment or Engagement of China: Calculating Beijing's Responses. *International Security*, 21(2), 180-209.
- Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global: the Partial Power*. Nueva York: Oxford University Press.
- Shapiro, I. & Wendt, A. (1992). The Difference that Realism Makes. *Politics & Society* (2).
- Shirky, C. (2011). The Political Power of Social Media: Technology, the Public Sphere, and Political Change. *Foreign Affairs*, 90(1), 28-41.
- Singer, P. W. & Friedman, A. (2014). *Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know*. Nueva York: Oxford University Press.
- Snyder, J. (1991). *Myths of Empire*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Starrs, S. (2013). American Economic Power Hasn't Declined- It Globalized! Summoning the Data and Taking Globalization Seriously. *International Studies Quarterly*, 57(4), 817-830.
- Steinfeld, E. S. (2010). *Playing our Game: Why China's Economic Rise Doesn't Threaten the West*. Oxford: Oxford University Press.
- Sterling-Folker, Jennifer. (2013). *Making Sense of International Relations Theory*: Londres: Lyenne Rienner.
- Stone, J. (2012). Cyber War Will Take Place! *Journal of Strategic Studies*, 36(1), 101-108.
- Tammen, R. L. (ed.). (2000). *Power Transitions Strategies for the 21st Century*. Nueva York: Chatham House.
- Valeri, L. (2000). Securing Internet Society: Toward an International Regime for Information Assurance. *Studies in Conflict and Terrorism*, 23(2), 129-146.
- Valeriano, B. & Maness, R. C. (2015). *Cyber war versus cyber realities: cyber conflict in the international system*. Nueva York: Oxford University Press.
- Vaidhyanathan, S. (2018). *Antisocial Media*. Nueva York: Oxford University Press.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca, Londres: Cornell University Press.
- Walker, R. B. (1993). *Inside/Outside: International Relations and Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walt, S. (1994). The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, 35(2), 211-239.
- Walt, S. M. (2010). *Is the Cyber Threat Overblown?* Retrieved enero 2, 2018 from Foreign Policy: http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/03/30/is_the_cyber_threat_overblown
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Readings: Addison Wesley.
- Weldes, J. (1996). Constructing National Interest. *European Journal of International Relations*, 2(3), 335-370.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiener, N. (1948). *Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine*. París: Hermann.
- Wu, I. S. (2008). *Information, identity and institutions*. Institute for the Study of Diplomacy. Washington, DC: Georgetown University.
- Zittrain, J. (2008). *The future of the internet and how to stop it*. New Haven: Yale University Press.



RESEÑAS

DESDE AMÉRICA LATINA: LECTURAS Y PERSPECTIVAS

[Varios autores. (2018). Teorías sobre relaciones internacionales. Perspectivas y lecturas desde América Latina, Bogotá: Universidad Externado de Colombia]

Luis Fernando García Núñez

EL TRASFONDO POLÍTICO DE UNA CRISIS SOCIAL EN BRASIL

[Bringel, B.M. y Domingues, J. M. (2018). Brasil cambio de era: crisis, protestas y ciclos políticos. Madrid: Catarata, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación]

Paula Ximena Ruiz-Camacho

ALIMENTAR LAS CIUDADES: TERRITORIOS, ACTORES, RELACIONES

[Nail, Sylvie. (Editora) (2018). Alimentar las ciudades: Territorios, actores, relaciones, Bogotá: Universidad Externado de Colombia]

Lizeth Carolina Quiroga Cubillos

Desde América Latina: lecturas y perspectivas

Luis Fernando García Núñez*

Reseña de libro

AA.VV. (2018). *Teorías sobre relaciones internacionales: perspectivas y lecturas desde América Latina*, 1ª. ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia

Interesante el debate que propone este libro del Grupo Oasis de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Oportuno, aunque no sea la primera vez que se presenta. Aquí vale la pena citar a Patricia D'Allemand que en *Hacia una crítica cultural latinoamericana* dice que

Un viejo cliché con el que todos estamos familiarizados, lo constituye aquella afirmación sobre el supuesto vacío de una reflexión crítica en América Latina; aquella idea de que Latinoamérica “no posee un pensamiento crítico propio” capaz de “fundar” o “configurar” la literatura de la región y de articularla a procesos históricos y culturales más amplios.

Y he dicho oportuno, con toda la fuerza que este adjetivo tiene en este caso porque, aunque

es un viejo debate, necesita con frecuencia que se dé y que promueva las reflexiones que trae el libro que ahora reseñamos. Muchos creen todavía que en este “nuevo” mundo hay “vacíos”, frente no solo a la reflexión crítica, sino a la producción de pensamiento “en las distintas disciplinas que componen las ciencias sociales”. No negamos esos vacíos, que también los hay en el viejo mundo, lo importante es que los hay y que ellos son lecturas y perspectivas con las que se ha construido el andamiaje de esas ciencias sociales. Muchas miradas se han hecho desde los horizontes latinoamericanos, como se puede entender en el ensayo del profesor Javier Garay que “propone un método de revisión aleatoria de artículos publicados en revistas de relaciones internacionales desde la década del 60 del siglo pasado, y de esta revisión identifica

* Lingüista. Profesor y editor de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, (Colombia). [luis.garcia@uexternado.edu.co], [https://orcid.org/0000-0001-9990-4015].

Para citar esta reseña:

García Núñez, L. F. (2019). Desde América Latina: lecturas y perspectivas. [Reseña: AA.VV. (2018). *Teorías sobre relaciones internacionales: perspectivas y lecturas desde América Latina*, 1ª. ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia]. *OASIS*, 30, pp. 189-193

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.11>

algunos criterios que demostrarían la existencia de modelos mentales caracterizados por la teoría de la dependencia”.

Hay que comprender que el mundo no es tan pequeño como algunos creen, ni tan grande como otros suponen, menos ahora que los avances de las ciencias han acercado todas las fronteras y revelado las numerosas fuentes de interpretación existentes. Ese mundo desconocido hace unas décadas está ahora al alcance de todos con un simple *clic*. Por eso, es todavía más útil que la comunidad científica de las relaciones internacionales esté “dividida en función de límites epistemológicos”. Y es muy útil que esta división haya “tenido un impacto sobre la capacidad de los miembros del grupo [Oasis] a trabajar juntos”, como lo podemos ver en los ocho capítulos que componen la obra. “Entre tendencias más positivistas hasta algunas más reflexivistas, el grupo ha dividido su trabajo y sus reflexiones en función de las mismas líneas. Para los positivistas el reto de la investigación está en las particularidades latinoamericanas. En el libro, los primeros centran su atención en describir situaciones locales específicas, mientras que los segundos enfatizan la necesidad de considerar la diferencia en las maneras de pensar el objeto de estudio o en las maneras de concebir el objeto del estudio mismo”.

En el primer capítulo, “*Doxa* y heterodoxias metodológicas en Relaciones Internacionales. Un acercamiento sociohistórico al pensamiento científico”, Florent Frasson-Quenoz parte de una pregunta que tiene una especial validez para las ciencias sociales en general: ¿cuál es la manera idónea para construir conocimiento en relaciones internacionales?, que

se responde tratando de “hacer una interpretación sociohistórica de una de las facetas de este debate a través de la consideración de su corolario: la dilución semántica de los conceptos que en nuestra disciplina utilizamos (lenguaje formal)”, y también con interrogantes que se hacen a los científicos de las relaciones internacionales. “El eje articulador de la reflexión se sitúa entre las propuestas teóricas de Relaciones Internacionales y las interpretaciones sociológicas de las relaciones internacionales”, que permitan “mostrar las ventajas de asentar nuestra producción de conocimientos en una reflexión histórica más amplia y profunda”, que haga menos complicada la comunicación entre los académicos y, a su vez, sea más útil para los investigadores que, con seguridad, sabrán evaluar el conocimiento y podrán reconocer el especial valor que tiene la multiplicación de los conocimientos.

El profesor Aldo Olano Alor, en “Estudios internacionales latinoamericanos. Aportes a un conocimiento situado”, destaca la importancia que tienen los estudios internacionales latinoamericanos y subraya dos momentos significativos de la segunda mitad del siglo XX. El primero de ellos parte de “la fundación de las instituciones que contribuyeron en la formación de los profesionales necesarios, para encargarse de aquellos trabajos desde una perspectiva claramente disciplinar”, y el segundo “busca posicionar a la teoría de la colonialidad del poder como una de las más destacadas para estudiar el sistema-mundo moderno y colonial. Una teoría que podemos considerar fundadora en una nueva forma de comprender tal sistema. En tal sentido, se considera que con los estudios sobre el colonialismo y la colonialidad,

se contribuyó a la formación de los estudios internacionales latinoamericanos, en tanto contribución al siempre recreado y también cuestionado pensamiento latinoamericano”. Es muy singular que la divulgación de los estudios latinoamericanos no haya tenido la fuerza y el atractivo que deberían tener, pues son miradas construidas con el rigor impuesto por la academia y con la responsabilidad que se requiere para ello. Este artículo “ayuda a comprender por qué desde distintos lugares de enunciación, con sus particulares condiciones académicas, institucionales y epistemológicas, se sigue negando la posibilidad de producir teorías y estudios internacionales a quienes no están insertos en una academia que se reclama cosmopolita, siempre abierta a un debate basado en la tolerancia y el respeto por la pluralidad”.

Erli Margarita Marín-Aranguren y Francisco Daniel Trejos-Mateus, en “La precariedad en la ontología sobre las sociedades civiles latinoamericanas en los estudios internacionales”, auscultan “la forma en la que se enseña en Latinoamérica sobre un agente de la sociedad internacional que para finales de la segunda década del siglo XXI cobra mayor protagonismo y poder: las organizaciones de la sociedad civil (osc)”. Es atrayente la importancia que han tomado los estudios sobre las relaciones internacionales, y su todavía pequeña influencia en la academia, como lo podemos ver en este texto, sobre todo porque la comunidad internacional participa cada vez más en las decisiones de los organismos internacionales e interactúa con fuerza frente a muchas de las actividades que desarrollan las cumbres y reuniones de estas poderosas instituciones, en las cuales la

democracia no es el indicativo más frecuente. Este es un elemento para estudiar muy detenidamente, sobre todo, saber qué alcances tienen las organizaciones de la sociedad civil y apuntar a esa tarea de “auto-reconocimiento, luego, de la identificación de esos otros saberes, seguido por la difusión misma con trabajo empírico que ‘valide’ una realidad invisibilizada”.

El “Pensamiento de Enrique Leff. ¿Algo nuevo que contar en América Latina?”, de Martha Isabel Gómez Lee, es un capítulo que presenta “los principales conceptos del pensamiento ambiental latinoamericano de Enrique Leff, quien ha creado un conocimiento situado que aporta a las relaciones internacionales, y del que se han empoderado distintos movimientos socioambientales”. En otra perspectiva se puede considerar que los citados movimientos han contribuido ampliamente en “la exploración de conceptos que respondan a las necesidades de investigación en este campo”. Por eso mismo, “Es relevante considerar conceptos tales como racionalidad ecológica productiva, que ha introducido Leff al plantear una postura desde América Latina frente al cambio climático y la crisis ambiental internacional”, es otro espacio en el que los estudios y los debates y reflexiones latinoamericanas tienen resonancia y han establecido perspectivas y lecturas valiosas. Fue, entonces, “una significativa discusión para establecer una posición ambiental compartida”. Así se puede decir “que el pensamiento ambiental latinoamericano, en las actuales condiciones de incertidumbre por el cambio climático, ofrece una cosmovisión, ontología y núcleo duro que puede nutrir explicaciones sobre el origen de las instituciones internacionales, los intereses

estatales y el comportamiento de los Estados en la medida que los teóricos de la disciplina de Relaciones Internacionales utilicen sus conceptos analíticos. La propagación internacional de estas ideas latinoamericanas depende de comunidades epistémicas que juegan un papel evolutivo como fuente de innovaciones para las políticas y como canal por medio del cual se extienden a escala internacional”.

Gisela Da Silva Guevara y Martha Ardila en “Un conocimiento situado en perspectiva comparada. El concepto de autonomía en México y Brasil”, contribuyen con una mirada bastante particular por el significado que tienen para América Latina estas dos naciones que, de alguna forma, han contribuido a “la conformación del concepto de autonomía”, aunque sus complejos problemas políticos y económicos no les hayan permitido establecer una verdadera independencia frente a los Estados Unidos o Europa. Los dos países tienen, sin duda, “capacidades potenciales y de transmisión de ideas. Son dos potencias regionales que ocupan una posición superior en la jerarquía de poder en América Latina, que han destinado mayores recursos a la ciencia y tecnología, que poseen revistas y artículos científicos bien ubicados en los estándares internacionales”. Los estudios realizados y cierta autonomía en sus servicios diplomáticos permiten establecer, desde hace buen tiempo, que hay un “poder para interactuar, cooperar e influir en y con otros actores y en los regímenes internacionales”. Así, Brasil y México han alcanzado espacios académicos muy significativos no solo para América, sino para el mundo, y tras ellos, mayores estudios y análisis que se suman a las nuevas lecturas que se hacen desde América

Latina, aunque se observa “una regionalización para la difusión de las ideas y fracturas conceptuales”.

Javier Garay en “La teoría de la dependencia en el pensamiento internacional latinoamericano. Una revisión empírica”, “cuestiona dos ideas: primero, si puede considerarse que existe un pensamiento latinoamericano en estudios internacionales; segundo, si, en caso de existir, este está caracterizado por la tradición de la denominada teoría de la dependencia”. El autor, además, asegura que “la decisión explícita de construir teoría es solo una forma de evidenciar la existencia —o ausencia— de una forma de pensar a partir de líneas regionales. Las teorías, como conjuntos de ideas y principios que permiten la comprensión/explicación de fenómenos específicos, no son sino resultado de las formas como se entiende la realidad y que son compartidas socialmente (esto es, que tienen sentido social)”. De todos modos el análisis que presenta el profesor Garay tiene eco precisamente en el método utilizado y en las numerosas publicaciones periódicas académicas consultadas, que ameritan las reflexiones que propone este libro y refuerza la importancia del debate que se insinúa. En las conclusiones dice que “tal vez el principal hallazgo de esta investigación, sin importar la originalidad del pensamiento latinoamericano y su caracterización puntual, reside en la identificación de dos elementos que son comunes y persistentes en el tiempo en las publicaciones latinoamericanas sobre temas internacionales (acá, incluyendo Chile). De un lado, la aproximación normativa, Del otro, la visión estatista de las relaciones internacionales”.

El profesor Pío García en “Valoraciones asiáticas del sistema internacional”, sostiene que los milenarios sistemas interpretativos del ser humano que poseen las sociedades asiáticas, han permitido reconstruir, desde tiempos pasados esa “tradición intelectual de las civilizaciones asiáticas —en buena medida subyacente en la destreza científica moderna a través del acopio y reelaboración que hicieron en su momento las escuelas árabes e islámicas—, hoy, en las circunstancias de las relaciones sociales y políticas globalizadas, incita reformulaciones diversas y sugestivas respecto al entramado mundial”. De este modo, los estudios de las relaciones internacionales se constituyen en un entramado de teorías que “El actual anhelo intelectual asiático por brindar explicaciones y balances del sistema internacional no es ni mucho menos una novedad”. Se concluye, por tanto, que “La forma como los países europeos se catapultaron y les tomaron gran distancia a los demás pueblos en el orden económico y técnico afectó de manera recóndita la autovvaloración de las sociedades asiáticas, las que, en ciertos casos, dudaron de su pasado, sus tradiciones y sus propios marcos conceptuales y, en otros, procuraron conformar una síntesis conveniente entre lo importado y lo autóctono”. Este es un buen ejemplo de las percepciones y lecturas que se hacen desde otros epicentros de la actividad humana, pues la *multilateralidad* es evidente y, en estos tiempos, se hace más apreciable. Es, al fin, otra forma de ver las relaciones internacionales.

“Chinese contributions to IR: Almost the same but not quite”, de David Castrillón, hace dos preguntas fundamentales: ¿cómo se estudia la disciplina relaciones internacionales

en China?, ¿se tiene algo novedoso en la forma como se estudia la disciplina relaciones internacionales en, y desde, China? Y ha podido encontrar “un pensamiento mundial original en el período dinástico, una transición tras el contacto con la modernidad occidental hacia un pensamiento internacional convencional que se reproduce hoy en los intentos político-académicos de innovación y una serie de emergencias inspiradas por el taoísmo que se ubican en la zona gris entre la innovación y la repetición”. Se podría asegurar que existe en la China una cosmovisión moderna y una ontología dialéctica conflictiva que ha servido de base para el surgimiento de las relaciones internacionales como la disciplina académica que es en occidente. Se debe destacar que las relaciones internacionales han mostrado en China cierta distinción en paradigmas, teorías e hipótesis, pero con una cosmovisión muy parecida a la de occidente y con disposiciones ontológicas que dificultan “elaborar una forma distinta de teorizar sobre lo internacional”.

En las “Reflexiones finales”, con las cuales termina esta obra, se dice que estas deben ser leídas “como un final abierto, pues no puede cerrarse un debate necesario de intensificarse, sobre todo en aspectos más de fondo como los propuestos en el libro”. Quizás concluir esta reseña diciendo que, como lo señalan las citadas reflexiones, “queda mucho por hacer...”, pero lo importante es que se ha dado inicio a una polémica que, eso esperamos, de vele muchos elementos significativos, sobre todo de los estudios que se realizan en América Latina y en otras latitudes, para entender que la centralización de la historia ya no es el único camino que se puede seguir.

El trasfondo político de una crisis social en Brasil

Paula Ximena Ruiz-Camacho*

Reseña de libro

Bringel, B. M. y Domingues, J. M. (2018). *Brasil cambio de era: crisis, protestas y ciclos políticos*. Madrid: Catarata, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

INTRODUCCIÓN

Entender la política latinoamericana es un interesante, pero a la vez, complejo ejercicio académico debido a los dinámicos cambios ideológicos y a los drásticos contrastes sociales y económicos que se expanden en todos los países de la región, en los que se destacan las mismas problemáticas alrededor de la pobreza, la desigualdad (de renta, de género, de oportunidades), la corrupción e incluso el atraso tecnológico.

Desde el punto de vista político, a lo largo de los últimos años (2015-2018)¹, la mayoría

de los países de América Latina han sufrido cambios en su concepción ideológica, reflejo de ello es el caso de una de las grandes economías de la región como lo es la de Brasil, que luego de 13 años en el poder del Partido de los Trabajadores (PT), hoy se mueve hacia la extrema derecha con Jair Bolsonaro del Partido Social Liberal (PSL). Por tanto, el objetivo de esta reseña es analizar, a partir de la publicación de Breno Bringel y José Mauricio Domingues (2018), *Brasil cambio de era: crisis, protestas y ciclos políticos*, los retos sociales a los que se enfrenta actualmente este país, pero desde la comprensión de su trasfondo político.

* Doctoranda en estudios políticos. Docente-Investigadora. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [paula.ruiz@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-6848-9936].

¹ Se hace referencia principalmente a este período de tiempo, por cuanto responde a los períodos presidenciales en los que se empiezan a dar giros políticos hacia la derecha y centroderecha, tales son los casos de Argentina con Mauricio Macri en 2015; en Perú con Pedro Pablo Kuczunsky en 2016 y luego de su dimisión con Martín Vizcarra en 2018; en Chile con Sebastián Piñera en 2018; en Brasil con Jair Bolsonaro en 2018.

Para citar esta reseña:

Ruiz-Camacho, P.X. (2019). El trasfondo político de una crisis social en Brasil [Reseña: Bringel, B.M y Domingues, J. M (2018). *Brasil cambio de era: crisis, protestas y ciclos políticos*. Madrid: Catarata, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación]. *OASIS*, 30, pp. 195-201.

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.12>

EL RUMBO DE BRASIL

En su libro, Bringel y Domingues analizan la historia contemporánea de Brasil desde dos enfoques: el primero es político, en el que se centran los dos primeros capítulos desarrollados por Domingues, en los que se hace un análisis descriptivo del surgimiento del PT en la década de los 80 y su evolución de movimiento social a partido político, posteriormente como partido de gobierno en el que su candidato Luiz Inácio da Silva ganó las elecciones durante dos períodos (2003-2010), seguido de Dilma Rousseff hasta su destitución, y culmina el análisis con el arresto de Lula da Silva, el 7 de abril de 2018. Entre las reflexiones que acompañan estos capítulos, los autores se preguntan acerca del futuro del PT y comparten reflexiones acerca de los enormes retos a los que se enfrentan actualmente los debilitados partidos de izquierda y centroizquierda brasileños.

El segundo enfoque es el social, desde donde se hace una profunda reflexión sobre la forma como los “agentes sociales se moldean mutuamente en el curso de sus interacciones sociales” (Domingues, 2018, p. 54), cuyo objetivo, en los capítulos 3 y 4 de Bringel, es el de analizar el rol que la acción colectiva y la organización de los movimientos sociales han tenido como herramientas políticas en Brasil. Las protestas de junio de 2013, por ejemplo, “tienen diversas raíces” (Bringel, 2018, p. 123) y las motivaciones de las marchas solo pueden entenderse si se combinan “elementos

propriadamente políticos con otros de naturaleza económica, cultural y social” (*Ibid.*, p. 123).

La importancia que reviste el enfoque social, siguiendo a Cohen y Arato, busca darle una mayor comprensión a lo que acontece en Brasil a partir de las dinámicas desarrolladas al interior de la sociedad civil, a través de la cual se busca comprender “lo que está en juego en esas transiciones a la democracia, así como la auto comprensión de los actores principales” (2000, p. 22) y sus principales demandas y necesidades.

En los dos últimos capítulos, que los autores denominan “un punto de inflexión”, analizan, a partir del asesinato de la concejala Marielle Franco en marzo de 2018, el rumbo actual por el que se encamina el sistema político brasileño. El asesinato de Franco no es un hecho aislado a la “crisis de la nueva República”², en opinión de los autores, “se trata de un cruel crimen político contra una de las principales figuras de la nueva izquierda brasileña en un momento en el que Río de Janeiro vive un auténtico desgobierno y Brasil pasa por un preocupante retroceso democrático” (2018, p. 161), que debería encender las alarmas entre académicos, medios de comunicación, agentes privados y públicos, sobre la presencia de la violencia política en Brasil.

En definitiva, para entender a Brasil no se puede “pensar [su] política de forma lineal y partidaria” (Bringel y Domingues, 2018, p. 10), se debe ver desde sus marcados matices partidarios y profundas diferencias que, en lu-

² Haciendo en este caso alusión al título del capítulo 2 que hace un balance general sobre la situación por la que atraviesa Brasil, la cual es descrita por Domingues como “una de las más graves crisis de su historia contemporánea” (Domingues, 2018, p. 19).

gar de ser su mayor fortaleza para avanzar así el fortalecimiento de una sociedad pluricultural, multiétnica y diversa, parecieran ser el sello de sus mayores divisiones como sociedad, donde el regreso de algunos comportamientos homofóbicos, xenófobos y raciales son un reflejo de la transformación que en la última década sufre la vida social en el país³, poniendo en evidencia la “enorme fragmentación, tanto de la sociedad como de las expresiones activistas” (Bringel y Domingues, 2018, p. 13).

Como si se tratara de la obra del premio Nobel de literatura Gabriel García Márquez, *Crónica de una muerte anunciada*, distintos hechos y acontecimientos en el plano político y social ya venían fraguándose desde antes de la llegada de Luiz Inácio da Silva al poder, e incluso las movilizaciones ciudadanas de 2013 parecieran ser un reflejo, pero a mayor escala, de lo ocurrido con Fernando Collor de Mello con el *impeachment* de 1992.

BRASIL COMO UN MODELO DE EXPORTACIÓN

En el caso de Brasil, es cada vez más común encontrar investigaciones que desde distintas orillas buscan explicar su rol en Suramérica (Gratius, 2007; Malamud, 2011; Desiderá, 2015; Ramanzani y Passini, Ribeiro, 2015; Ruiz-Camacho, 2018; da Silva, 2018) y su lugar en el mundo como una potencia regio-

nal emergente (Soares y Hirst, 2006; Gomes, 2007; Ayllón, 2010). No obstante, los mayores intereses académicos han girado principalmente alrededor de los asuntos económicos para comprender “la consolidación de un modelo de desarrollo económico con inclusión social” (Ibarra, 2015, p. 31) que, según el mismo autor, logró sacar de la pobreza a 28 millones de personas.

Analizar a Brasil como una economía en crecimiento⁴ que lideraba los debates alrededor de la equidad comercial al seno de las Organización Mundial del Comercio (OMC), definiendo su lugar como vocero de los países del Sur global, junto con otros países emergentes como la India o Sudáfrica (*The Economist*, 2009; Cabral y Weinstock, 2010; Schirm, 2012; Engel y Keijzer, 2013), necesariamente deriva en amplios análisis sobre la estrategia de política exterior emprendida por Lula da Silva, quien ejerció un “liderazgo, que tuvo gran repercusión internacional, inspiró a varios países del Sur global, proyectando, a su vez, el rol de Brasil en América Latina y en el mundo en este nuevo siglo” (Bringel y Domingues, 2018, p. 7).

Un Brasil con una activa presencia internacional, el cual, a través de una dinámica agenda internacional buscó consolidar y fortalecer las alianzas Sur-Sur para privilegiar procesos de integración, cooperación y comercio bajo una visión neodesarrollista, exportando

³ Que se vio reflejado en los discursos de campaña electoral de 2018.

⁴ Según el FMI (2018), en el 2017 Brasil ocupó el octavo puesto de las economías más grandes del mundo con un PIB, en miles de millones de dólares, de 2.055,1. No obstante, para 2018 esa cifra cayó y Brasil ocupa el noveno lugar, según las proyecciones hechas por la misma institución, las mantendrá hasta 2023.

por ejemplo, “iniciativas gubernamentales específicas como los programas de transferencias condicionadas (PTC)”⁵ (Santander, 2016, p. 2010) enfocados a la lucha contra la pobreza hacia países de la región suramericana y, principalmente, hacia los países africanos de lengua oficial portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guinea-Bisáu, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Guinea Ecuatorial), conocidos como los Palop, junto con otros proyectos productivos bajo la modalidad de CSS (Ipea, 2016).

Entre los principales PTC se destacaron principalmente dos acciones gubernamentales: por un lado, el Programa Bolsa Familia (2004), cuya inversión fue del 0,5% del total del PIB nacional, que permitió beneficiar a 14 millones de familias (Tassa, Ibarra y Vargas, 2015) y que tenía un estrecho “entrelazamiento entre los sectores público y privado” (Bringel y Domingues, 2018, p. 63) y, por el otro, el Programa Brasil Sin Miseria (2011)⁶.

El proceso de internacionalización emprendido durante las presidencias del PT, se desarrolló, gracias a lo que el autor Lazzarini (2011), citado por Bringel y Domingues, denomina un “capitalismo de lazos”, en el cual “el Estado y las empresas se encuentran profundamente imbricados” (p. 27), entre algunos de los casos señalados por los autores, se hace alusión a como las empresas de los sec-

tores de la construcción civil, la ingeniería, la agroindustria y la minería⁷, fueron los que más se vieron favorecidos por la inserción internacional de Brasil durante los gobiernos del PT, en especial los de Luiz Inácio da Silva, “estas empresas ampliaron considerablemente sus áreas de actuación” (Domingues, 2018, p. 28).

Pero al mismo tiempo seguía siendo un país en desarrollo con enormes retos internos en materia de seguridad, de lucha contra la pobreza y la corrupción, tal como lo analizan los autores a lo largo de los diferentes capítulos, un discurso en el cual las aspiraciones del PT parecían encajar frente a las necesidades de la sociedad, pero que hoy siguen estando vigentes en la política y sociedad brasileña.

EL CAMINO ABONADO Y ABANDONADO DEL (PT)

El camino recorrido por el PT para llegar a la presidencia de Brasil en 2010 fue el resultado de varios ciclos de construcción social que datan de la época de la dictadura y cuyo ciclo llega a su fin con el *impeachment* a Dilma Rousseff en 2016. Los autores describen y analizan en detalle el seguimiento y posterior evolución del PT hasta su actual descenso.

En términos generales, lo que los autores buscan a lo largo de sus reflexiones, es demos-

⁵ “La estructura básica común de los programas de transferencias condicionadas consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema” (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 14).

⁶ Para profundizar en el impacto económico y social de ambos programas véase Tassara, Ibarra y Vargas, 2015.

⁷ En el 2010 la revista *The Economist* analizó los alcances de la ayuda brasileña en África, demostrando que detrás de toda la cooperación al desarrollo que el país suramericano daba, estaban las empresas brasileñas abriéndose camino y ampliando sus vínculos comerciales hacia nuevas regiones.

trar la incidencia de los movimientos sociales en la gestión política del país, de los cuales ya existía un importante antecedente en la década de los 90, con las elecciones directas en las que gana Fernando Collor de Mello. Su corto mandato, estuvo marcado de políticas represivas y escándalos de corrupción que llevaron a que el movimiento estudiantil conocido como *os caras-pintadas*, salieran a las calles a exigir su renuncia, para 1992 Collor de Mello se enfrenta al primer *impeachment* que tiene Brasil en su período democrático.

Luego de unas décadas de aparente estabilidad política, de crecimiento económico y de auge internacional, en el que Brasil parecía imparable y su rol como potencia regional solo era cuestionable por sus vecinos más próximos (Malamud, 2011), en 2013 las manifestaciones se toman de nuevo las calles, pero esta vez con intereses disímiles, por un lado, están los que exigen la renuncia de Dilma Rousseff por lo que parecían ser malos manejos de las finanzas públicas a los que se les sumaron casos de corrupción que se venían gestando desde la presidencia de Lula da Silva y lo derivado con la investigación conocida como *Lava Jato*⁸ y, por el otro, grupos defensores de la institucionalidad, los logros y el gobierno del PT.

Parte de las reflexiones que se derivan de esta publicación, hacen referencia a la importancia que la clase política tiene en el devenir social de un país, definida por Gaetano Mosca como un grupo de personas que “se constituyen en una minoría influyente que dirigen la cosa pública”

(2014 [1886], p. 23), y que tras cada crisis en las que se modifica el *statu quo* de un grupo social o político, las soluciones parecen venir de una nueva “minoría organizada” (*Ibid.*) que recibe nuevamente el apoyo de las mayorías.

Esa llamada clase dirigente, aparece durante los momentos de crisis y es inevitable que se instauré de nuevo “el predominio de una minoría organizada, que obedece a un único impulso, sobre la mayoría desorganizada”, en cuya respuesta surge un “polifacético sistema político que se reviste así de un cuadro multipartido, con treinta y cinco partidos reconocidos formalmente” (Domingues, 2018, p. 45), que en el caso brasileño, se nutren de discursos que enfrentan tanto corrientes políticas como creencias, entre una ola conservadora, de mayoría evangélica, y una corriente pluralista, en la que convergen movimientos feministas y defensores de la comunidad LGBTBI (Bringel, 2018).

Los ciclos políticos en Brasil, o los períodos de transición han ido de la mano con manifestaciones sociales que han surgido de momentos de incertidumbre y que son la evidencia de la inestabilidad social del pueblo brasileño, y aunque el “establecimiento de una oligarquía liberal avanzada, es por cierto, una tendencia global, y en eso Brasil es totalmente contemporáneo al resto del planeta” (p. 14), no se debe perder de vista que cada momento político, y cada situación social, difiere entre un caso y el otro, y lo que los autores denominan una crisis, solo puede ser entendida desde un análisis más profundo de sus orígenes.

⁸ Investigación dirigida por la Policía Federal desde el 2014 conocida por ser el escándalo de corrupción más grande que involucró al ex presidente Luiz Inácio da Silva, así como a varios dirigentes políticos y empresarios brasileños.

Las preguntas que plantea el actual escenario social son múltiples, pero en lo que respecta a lo político, Bringel y Domingues, se preguntan si el PT será capaz de recomponerse, y en especial si se (re)construirá una izquierda renovada en Brasil. Solo se puede concluir señalando que tal como lo afirman sus autores “Brasil vive hoy un cambio de era marcado por una crisis de la República”, atravesada por una crisis de legitimidad frente a una sociedad cansada de la corrupción que pide verdaderos y profundos cambios.

REFERENCIAS

- Ayllón, B. (2010). *La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente*, en Centro Brasileiro de documentação e Estudos da Bacia do Prata. Recuperado de <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/elcano.pdf>
- Bringel, B. y Domingues, J. M. (2018). *Brasil. Cambio de era: crisis, protestas y ciclos políticos*. Madrid: Catarata.
- Cabral, L. & Weinstock, J. (2010). Brazilian technical cooperation for development: Drivers, mechanics and future prospects. *Odi*, (September), 37.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuadernos de CEPAL (95), del sitio Web de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf
- Cohen, J. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Desiderá, W. A. (2015). O Brasil, a América do Sul e a Cooperação Sul-Sul. En H. Ramanzini, y L. F. Ayerbe (Orgs.). *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e negociações internacionais* (pp. 211-249). São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Engel, P. y Keijzer, N. (2013). Development Policy on the Edge: Towards a post-2015 global. *European Centre for Development Policy Management*, 141. Recuperado de <https://ecdpm.org/publications/development-policy-on-the-edge/>
- Fondo Monetario Internacional. (10/2018). *Perspectivas de la economía mundial: Retos para un crecimiento sostenido*, del sitio Web de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>
- Gomes, M. (2007). As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50 (2), 42-59.
- Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora? Working Paper / Documento de trabajo* (35). Madrid, España: FRIDE.
- IPEA. (2016). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2011-2013*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28542
- Malamud, A. (2011). A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53 (3), 1-24.
- Morazán, P.; Knoke, I.; Knoblauch, D. y Schäfer, T. (2012). *The Role of BRICS in the Developing World*, del sitio Web de *Directorate-General for External Policies of the Union*. Recuperado de <https://doi.org/10.2861/75486>
- Mosca, G. (1984). *La clase política* (Trad. A. Batlle). Barcelona: Ariel.
- Ruiz-Camacho, P. X. (2018). La cooperación Sur-Sur de Brasil y Colombia: entre la política exterior y el desarrollo. *Revista Papel Político*, 23(1),

- 209–248. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo23-1.ccep>
- Schirm, S. A. (2012). Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance. *Power in the 21st Century: International Security and International Political Economy in a Changing World*, 211–236. https://doi.org/10.1007/978-3-642-25082-8_12
- Silva, Gisela da. (2018). *Brasil y sus vecinos, estrategias de Smart Power (2013-2014)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Soares, M. R. & Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82 (1), 21–40.
- Tassara, C.; Ibarra, A. y Vargas, L. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: EUROSociAL. Disponible en línea en https://www.academia.edu/16840419/Protecci%C3%B3n_social_y_lucha_contra_la_pobreza_en_Brasil_Colombia_y_Chile._Graduarse_de_los_PTC_o_salir_de_la_pobreza
- The Economist*. (12/11/2009). *Brazil takes off. Now the risk for Latin America's big success story is hubris*. Recuperado de <https://www.economist.com/leaders/2009/11/12/brazil-takes-off>
- The Economist*. (15/07/2010). *Speak softly and carry a blank cheque*. Recuperado de <https://www.economist.com/the-americas/2010/07/15/speak-softly-and-carry-a-blank-cheque>

Alimentar las ciudades: Territorios, actores, relaciones

Lizeth Carolina Quiroga Cubillos*

Reseña de libro

Nail, S. (editora) (2018). *Alimentar las ciudades: Territorios, actores, relaciones*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Alguna vez se han preguntado ¿de dónde provienen sus alimentos?, ¿son de calidad?, ¿siempre se encuentran disponibles en su hogar?, ¿cómo se alimentan las ciudades? Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la seguridad alimentaria es un componente esencial para la vida saludable y, por ende, es responsabilidad de los Estados garantizar la disponibilidad de los alimentos y la estabilidad de los precios de estos, para que su consumo se realice de una manera habitual en todos los hogares del mundo. Se entiende por alimento “*la base de la vida de los humanos y en esa base ocupa un lugar destacado el modo de producir, las técnicas empleadas y la ética implícita en el modelo propuesto*” (Nail, 2018).

En la actualidad, somos alrededor de 7 mil millones de personas que habitamos este

planeta, de los cuales, en el 2014 el 54% “*residía en áreas urbanas y se prevé que para el 2050 llegará al 66%*” (Desa, 2014). Según John Wilmoth (2014), el crecimiento de la población en zonas urbanas supone desafíos en materia de vivienda, alimentación, transporte y acceso a servicios básicos, que las mismas ciudades deberán atender. ¿Están las ciudades diseñadas para atender dichas necesidades?

Desde hace tres décadas Colombia empezó a aplicar una serie de estrategias de alimentación y nutrición asistenciales, las cuales, desde el ámbito nacional, se han enmarcado principalmente en el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Sin embargo, a la fecha su desarticulación a nivel local, e incluso su sectorización, “*han dificultado*

* Magíster en gobierno y políticas públicas. Profesional independiente, Bogotá, (Colombia). [lizeth.quiroga@est. uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-5236-6480].

Para citar esta reseña:

Quiroga Cubillos, L. C. (2019). Alimentar las ciudades: Territorios, actores, relaciones. [Reseña: Nail, S. (editora) (2018). *Alimentar las ciudades: Territorios, actores, relaciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia]. *OASIS*, 30, pp. 203-208

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.13>

tado la protección de las poblaciones en distintos niveles de riesgo y la reducción de diferentes expresiones de hambre y malnutrición” (Ministerio de Salud, 2016).

En este contexto, se presentan los resultados de investigación colectiva de más de 20 investigadores, quienes se cuestionan sobre el proceso de alimentación de la ciudad del siglo XXI en el marco de la sostenibilidad ecológica y ambiental. El libro parte del postulado que, en materia de política pública, la alimentación no ha logrado ser vista desde una posición holística que integre factores como la salud, los recursos económicos, la cultura, la industria agroalimentaria, los modelos de consumo, la equidad y sustentabilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, Sylvie Nail, editora del libro *Alimentar las ciudades: Territorios, actores, relaciones*, hace un llamado a la necesidad de emprender iniciativas de política pública que prioricen la agricultura urbana¹ como un cambio profundo, para que las ciudades se conviertan en terrenos fértiles en los cuales se gesté la posibilidad de crecimiento de las comunidades y de los alimentos. Para lo cual, los diferentes autores que componen la obra exaltan derechos como la salud, la equidad, la alimentación como elementos propios que deben incluir todas las políticas públicas en la materia.

En este orden de ideas, el libro se propone como una iniciativa que llame la atención de los *public makers* en materia de sostenibilidad alimentaria, quienes como hacedores de política

pública pueden iniciar cambios profundos en la manera como es entendida la relación entre la ciudad, las comunidades y los alimentos. Si bien la obra no se convierte en un paso a paso, en cuanto no pretende cubrir todos los aspectos del sistema alimentario, suscita el interés del desarrollo de los terrenos fértiles en las ciudades de Colombia como parte de una reflexión interesante sobre sostenibilidad.

El libro se compone de cuatro partes. En la primera, los autores realizan una reflexión enfocada a las dinámicas de expansión de las urbes y sus periferias crecientes donde, en el caso colombiano, el crecimiento de las ciudades, sin un adecuado ordenamiento territorial, ha provocado la pérdida de suelos productivos y la expansión de las urbes de una manera dispersa. Este apartado está compuesto por tres artículos a través de los cuales los autores buscan mostrar cómo ha sido el proceso de planeación urbana.

En el primer capítulo “*Urbanización de tierras agrícolas de borde en la planeación urbana contemporánea en Bogotá*”, Luis Gabriel Duquino y Fabio Andrés Vinasco proponen reemplazar la reflexión tradicional sobre la distinción que existe entre los suelos rurales y urbanos, por una de ordenamiento territorial realizada desde la visión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que permita, tanto a las ciudades como al campo, transformar sus escenarios, permitiendo la supervivencia de las tierras agrícolas y de las reservas ambientales como la conformación de los perímetros de las ciudades. Proponen la ruptura del para-

¹ Según Miriam-Hermi (2011), se entienden como agricultura urbana todas las *prácticas agrícolas que se llevan dentro de los límites o en los alrededores de las ciudades de todo el mundo e incluye la producción, y en algunos casos el procesamiento de productos agropecuarios, pesqueros y forestales*

digma tradicional al señalar la necesidad de incluir un tercer elemento –interface– como la utilización de otras formas del uso del suelo, que cuestionan la relación antagónica entre lo urbano y lo rural.

En el segundo capítulo “Alimentación y territorialidad urbana: El barrio y la construcción de lo alimentario como elemento de territorialidad”, Alejandro Martínez A., parte del mismo punto que los autores anteriores, al preguntarse cómo la ciudad logra integrar o excluir, delimitando el problema de la alimentación en los contextos urbanos y del diseño de las ciudades latinoamericanas, para determinar si dichos territorios logran alimentarse de manera sostenible, pensado desde el concepto del consumo. Para ello, analizan el caso del consumo y los residuos de comida en el Barrio Patio Bonito en Bogotá, en el cual se encontró que la dinámica del consumo y la producción alimentaria se encuentran bifurcadas entre la urbanidad y la ruralidad, por lo que es necesario recomponer la relación entre los productores-consumidores, el mercado, el desarrollo de la producción alimentaria urbana y las mejoras irrestrictas en la gastronomía de la localidad.

La primera parte termina con el artículo de Lizeth M. Rodríguez Potes & Samuel E. Padilla Llano, “El urbanismo: ¿Cómo construir ciudades fértiles?”, después de una revisión exhaustiva de diferentes casos europeos, los autores afirman que los países en vía de desarrollo se encuentran ante el reto de frenar el desarrollo descontrolado y la explotación desmesurada de los recursos naturales, por una gestión del territorio en beneficio de la ciudadanía, basados en los procesos de desarrollo urbano y la

garantía de la seguridad alimentaria. La planeación urbana es vista como una oportunidad para aprovechar los beneficios que otorgan la vegetación y los alimentos, para lo cual proponen una estrategia espacial de plantación de árboles frutales en tres tipos de vías de la ciudad de Barranquilla, para que dichas plantaciones cumplan fines alimentarios y productivos.

La segunda parte de la obra se propone visibilizar y caracterizar a los actores estratégicos en el diseño e implementación de las políticas públicas que pueden generar los cambios abordados en la primera parte, a través de un enfoque de gobernanza equilibrada. Para lo cual, el doctor Oscar A. Alfonso R., autor del capítulo “Sin alimento: la geografía de las defunciones no fatales por inanición en Colombia”, demuestra la paradoja que existe “las mejoras en la productividad y competitividad de los productores de alimentos de origen agrícola y pecuario no siempre garantizan la disponibilidad local de alimentos” y, por el contrario, pueden encontrarse vinculados al incremento de las defunciones no fatales por inanición. La contradicción que caracteriza la operancia de los mercados en los cuales se apoya el sistema alimentario y nutricional del país, pues la competitividad agrícola y agropecuaria que favorece la disponibilidad local de alimentos deseable enfrenta obstáculos como la distribución de ingresos de los hogares, así como la inflación alimentaria.

En los siguientes dos capítulos que componen la segunda parte sobre actores, Diego R. Rodríguez Pava & Tomás León Sicard, en “Agricultura urbana en Bogotá: adaptación cultural a los ecosistemas”, y Martha I. Gómez Lee & Louise Burq, “Santa Rosa siembra un

sistema alimentario sano y sostenible en Bogotá”, los autores buscan exaltar las contribuciones que realiza la agricultura urbana a la ciudad, como modelo de adaptación para reducir las basuras, mejorar la alimentación y generar una cultura adaptativa. En el primer caso, los autores tomaron 17 localidades de Bogotá para analizar sus prácticas tecnológicas en manejo de aguas, semillas y recursos orgánicos concluyendo que la AU propone una oportunidad de mejora de la alimentación en las ciudades y es, a su vez, una herramienta pedagógica de educación ambiental y nutricional.

En el capítulo sobre Santa Rosa, las autoras proponen un estudio de caso, en el cual se exalta el trabajo que han realizado las organizaciones de la sociedad civil, en la promoción de los sistemas alimentarios en las ciudades de América Latina, y toman el caso de la ciudadela Santa Rosa en la localidad de San Cristóbal de Bogotá, por ser representativo de inseguridad alimentaria y miseria, en el cual se encontró que la OSC se ha movilizado en pro de alcanzar un sistema alimentario sano y sostenible a través de herramientas pedagógicas relacionadas con la educación ambiental.

En la tercera parte del libro se aborda el problema de invisibilización que tienen las redes y la relación entre los productores-consumidores, así como la marginalización de los agricultores pequeños y de los agentes de cambio. Para lo cual, se recopilaron cuatro investigaciones. La primera de ellas, *“El parque agrario como instrumento de articulación de un proyecto agro-urbano para las ciudades colombianas”*, escrita por Carolina Yacamán Ochoa & Ana Zazo Moratalla pretende recuperar la relación tradicional entre el campo y la ciudad

a través del modelo de parque agrario, el cual ha sido poco desarrollado en el país. Tomando en cuenta dos casos españoles y a través del uso de un modelo de extrapolación adoptar las mejores prácticas para implementar su propuesta en el contexto colombiano.

La segunda investigación de este apartado, “la denominación de origen: ¿una oportunidad desconocida para el desarrollo del territorio? El caso del queso Paipa”. Laura Sarmiento Jiménez & Sylvie Nail se proponen identificar el impacto que ha generado la *denominación de origen* del queso Paipa en el desarrollo de Paipa como ciudad intermedia de Colombia, y encontraron un estancamiento en el proceso de formalización de la denominación, así como la desarticulación de los actores locales, lo cual ha generado una ausencia de impactos positivos para el desarrollo de Paipa, pues existe una confusión entre consumidores y comercializadores, que no permite reconocer el producto original, al no contar con una política de asociatividad.

En la línea de la producción con las comunidades locales, el capítulo “Sistemas alimentarios alternativos: la experiencia en Medellín y el oriente cercano de Antioquia”, Martha Alicia Cadavid-Castro & Luz Stella Alcaez-Castaño exaltan las estrategias de pequeños productores para producir en la ciudad de Medellín. Presentan las características de los productores, distribuidores, consumidores de las redes alternativas de alimentos de la canasta básica al Área Metropolitana del Valle de Aburrá y demuestran que los aspectos que caracterizan a las redes alternativas son la posibilidad de tejer puentes entre los diferentes actores de la cadena alimentaria.

El libro cierra con el capítulo “El contramapeo de la diversidad agroecológica de Bogotá: la plataforma Agroecobogotá”, de Birgit Hoinle, Juliana Cepeda, Ana María Mahecha & Kharen Pinilla, que presentan el ejercicio de mapeo de las iniciativas ciudadanas relacionadas con la agricultura urbana en Bogotá. Las autoras se proponen unir esfuerzos en pro de los saberes agroecológicos en red, a través de la interacción entre las necesidades e intereses de las organizaciones sociales que viven en el territorio y concluyen que Agroecobogotá es un atlas de iniciativas, rutas y caminos que dan cuenta de registros y relatos de lecciones aprendidas a través de la agricultura urbana en Bogotá.

Así este libro realiza una contribución visual al mundo de la investigación y la manera como es entendida la relación entre los alimentos y la urbe. Bajo la forma de cuaderno de fotografía, a cargo de los estudiantes de la Facultad de Comunicación Social-Periodismo de la Universidad Externado de Colombia, las fotografías expuestas se convierten en una invitación a otros tipos de ver el tema en particular.

Este libro contribuye al debate que existe sobre seguridad alimentaria y la manera como debería ser entendida y abordada en el país a través del diseño e implementación de políticas públicas. Trata de un tema de gran importancia y actualidad al exaltar la pertinencia de la agricultura urbana, desde un enfoque territorial, como un escenario de producción agrícola en espacios urbanos e interurbanos o periurbanos, que contribuye a la garantía de la seguridad alimentaria a través de la optimización de espacios urbanos.

La obra invita a la apertura de nuevos y necesarios debates sobre el tema, la manera

como es aborda la disponibilidad de alimentos en la ciudad y su relación con el territorio y los actores que se deben contemplar en el diseño de estrategias locales, regionales y nacionales. De esta manera, los autores abordan el tema de una manera original, sobre la base del pensamiento de la agricultura urbana y la sostenibilidad ambiental, como el camino posible para la garantía de la seguridad alimentaria en el siglo XXI. El manuscrito se convierte en un aporte relevante para el diseño e implementación de mecanismos para que los consumidores, distribuidores y productores accedan a los alimentos.

El tema es, sin duda, central para el campo de acción de los hacedores de política pública. Resulta de interés la propuesta gráfica, metodológica y teórica que contribuye, con pensamiento crítico, a la construcción de iniciativas que propendan por la producción de alimentos inocuos y nutritivos, que busca aumentar la cantidad y calidad de alimentos disponibles en las zonas urbanas. A lo anterior, los autores visibilizan la desarticulación que existe entre la esfera nacional y local que dificulta las condiciones para la correcta implementación de las políticas sobre seguridad alimentaria.

Alimentar las ciudades..., exalta los esfuerzos que se han realizado en el Distrito de Bogotá, para que desde la visión de la agricultura urbana y la arborización se promuevan iniciativas de autonomía que garanticen el acceso a alimentos, diversificar la oferta de alimentos en el nivel local y la recuperación de conocimientos tradicionales, pues al trabajar con las familias, se amplían los espacios para la generación de empleos, los cuales incluyen reducción de los costos de movilidad y el aumento de la

generación de ingresos. Además, de contribuir al suministro de alimentos de la ciudad, el fomento de ingesta de frutas para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el fomento del reciclaje de residuos orgánicos.

De la dinámica demográfica, los procesos de urbanización, la concentración de la población en las áreas urbanas, la búsqueda de la conservación de los recursos naturales y de la reconstrucción de la relación entre el hombre y el ambiente, surge la importancia de atender el desafío de la seguridad alimentaria en el siglo XXI, así esta obra es una invitación para que los hacedores y diseñadores de políticas públicas contemplen la planificación territorial que garantice el acceso, disponibilidad, consumo y calidad de alimentos con un enfoque clínico, jurídico y político.

BIBLIOGRAFÍA

- Ministerio de Salud. (2016). ABECÉ de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional 1. *Todos por un nuevo país*, 1, 1–3. Retrieved from <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/abc-seguridad-alimentaria-nutricional.pdf>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Desa). (2014). Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo. *Centro de Noticias ONU*, 2014–2015.
- Nail, S. (editora) (2018). *Alimentar las ciudades: Territorios, actores, relaciones*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

NORMAS PARA AUTORES

El Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, invita a los académicos, investigadores y especialistas en temas de asuntos internacionales contemporáneos a publicar sus avances de investigación en la revista *OASIS*, adscrita al Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales. La revista *OASIS* es de circulación nacional e internacional. Esta publicación inició con periodicidad anual en 1995 y es semestral a partir del año 2014.

La revista *OASIS* busca realizar una contribución a la producción y socialización del conocimiento científico en las ciencias sociales, con especial énfasis en temas relacionados a las relaciones internacionales. El objetivo es la publicación de trabajos científicos resultados de investigación o de reflexión teórica. Se privilegiarán los trabajos sobre los temas de las líneas de investigación que se desarrollan en el marco del Grupo de investigación *OASIS*. Las líneas de investigación son las siguientes: Estudios regionales, Gobernanza global y Teoría de relaciones internacionales.

Los textos entregados a la revista *OASIS* deben ser artículos de investigación, reflexión o revisión que presenten de manera detallada los resultados originales de proyectos de investigación. La estructura generalmente utilizada

contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

Los artículos presentados deben ser inéditos y escritos en español, inglés, francés o portugués, con su respectivo resumen y palabras clave en español e inglés. En caso de artículos que no estén en español, el autor debe encargarse de pasarlos por una corrección de estilo antes de presentarlos a la revista o a más tardar una vez sea aceptado para publicación.

El Comité Editorial se compromete con los estándares generales de calidad académica. Una vez recibidos los artículos se remiten a dos evaluadores externos –pares académicos anónimos, especializados en el campo de la investigación– quienes desarrollan el proceso de arbitraje mediante el sistema de doble ciego, en el cual se garantiza el anonimato de evaluador/es y autor/es. Cuando se presenten casos de controversia en los resultados de las evaluaciones, el Comité Editorial seleccionará un tercer árbitro para tomar la decisión final. Este proceso tarda aproximadamente dos meses. Los pares evaluadores no deben tener ningún conflicto de intereses con los autores y sus trabajos. También deben manifestar el conocimiento de los estándares internacionales de publicación científica con los que se compromete la revista, en particular los referentes al manejo del plagio y el proceso de revisión de pares externos. Además, todos los

evaluadores deberán aceptar la declaración de confidencialidad.

Posteriormente, el Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar el material por publicar y de mantener los artículos aceptados para posteriores publicaciones, si fuese necesario. El Comité Editorial se reserva el derecho de realizar cambios en la redacción. De estimar necesario, la introducción de modificaciones sustanciales en el texto se consultará previamente con el/los autor/es. En caso de considerarse la no publicación de un trabajo el/los autor/es será/n notificado/s. Todas las propuestas serán consideradas sin perjuicio de la postura teórica, el punto de vista expresado o la metodología empleada. La publicación de los artículos no significa que la dirección de la revista comparta los puntos de vista que en ellos se exponen. El/los autor/es es/son responsable/s directo/s de las tesis o ideas expresadas en ellos.

Al remitir su contribución en medio magnético, el autor debe manifestar con claridad: 1) Si está de acuerdo con la política editorial de la revista *OASIS*; 2) si su artículo es inédito o no; en caso negativo, informando su referencia bibliográfica conforme los requisitos que se detallan más adelante, y 3) afirmar que el artículo no se encuentra en proceso de evaluación en otra revista u órganos editoriales.

La identificación del autor debe incluir nombre completo, breve hoja de vida, institución a la que se encuentra vinculado, dirección, correo electrónico y fecha de realización del trabajo.

La presentación de todo artículo deberá ir acompañada de una hoja de portada en la que

aparecerá: título del trabajo, nombre del autor (o autores), institución a la que pertenece(n) con su dirección postal, dirección electrónica, resumen en español e inglés (máximo 150 palabras) y palabras clave en español e inglés (de cuatro a seis). En la página siguiente se iniciará el artículo precedido únicamente del título en español e inglés.

La extensión de artículos es de un máximo de 9.000 (nueve mil) palabras en espacio sencillo, escritos en Word, letra Arial 12, márgenes superior e inferior de 2,5 cm; izquierda y derecha de 3,0 cm, incluidas bibliografía, notas, fotos o gráficos, si el documento lo requiere. Podrán ser publicados resúmenes de trabajos de grado con una extensión máxima de 9.000 (nueve mil) palabras y que cuenten con la debida autorización de la institución educativa para su publicación en la revista.

La información estadística debe estar contenida en tablas y gráficos y es responsabilidad del autor. Todas las tablas y gráficos deben entregarse, además de en el cuerpo del artículo, en un archivo aparte y deben poder ser modificables; en la parte inferior de estos deben quedar consignadas las fuentes.

La bibliografía debe aparecer al final del artículo y debe contener un mínimo de 17 referencias, diferenciadas de las notas, en caso de que las hubiera, y se presentará según el Manual de Publicaciones de la American Psychological Association (apa: www.apastyle.org).

Las citas en el texto: (apellido del autor, coma, año de publicación). Si se menciona el autor, solo se deberá escribir el año de la publicación del texto al que se hace referencia.

Cuando un trabajo tiene dos autores(as) siempre se citan los dos apellidos cada vez que la referencia aparece en el texto. Cuando un trabajo tiene tres, cuatro o cinco autores(as), se citan todos la primera vez que aparece la referencia en el texto. En las citas subsiguientes se escribe solamente el apellido del (la) primer(a) autor(a) seguido de *et al.* y el año de publicación.

Las referencias bibliográficas tienen el siguiente esquema de citación: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del libro en cursiva, ciudad y editorial. Los capítulos de obras colectivas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del capítulo, título del libro en cursiva, ciudad, editorial y páginas del capítulo. Los artículos de revistas deben incluir: apellido y nombre del autor, año de publicación, título del artículo, nombre de la revista en cursiva, volumen, número y páginas del artículo.

Las notas se presentarán al pie de página y estandarizadas en su presentación.

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 Atribución-NoComercial-CompartirIgual. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o elec-

trónicos 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, en el catálogo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), el Directory of Open Access Journals (DOAJ), y en las bases de datos del International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas y el Open Journal System (OJS).

La presentación y publicación de artículos en la revista no genera costos para los autores. 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%20 website_11_Nov_2011.pdf](http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf)]

Las directrices para autores se pueden consultar en:

[http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf]

Los artículos y toda la correspondencia relacionada con el contenido de la revista deben ser enviados a:

Martha Ardila
Editora Revista *OASIS*

Calle 12 n° 1-17 este
Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales (CIPE)

Universidad Externado de Colombia
Bogotá D.C., Colombia

[oasis@uexternado.edu.co]
www.uexternado.edu.co/oasis

GUIDELINES FOR AUTHORS

The Research and Special Projects Center of the School of Finance, Government and International Relations of the Externado University of Colombia invites academics, researchers, and specialists interested in contemporary international issues to publish their research projects in the *OASIS* Journal. The journal is an integral part of the Observatory of the Analysis of International Systems. The *OASIS* Journal has national and international circulation. It has been published annually since 1995 and twice a year since 2014.

The *OASIS* Journal seeks to contribute to the production and socialization of scientific knowledge in social sciences, with special emphasis on contemporary international issues such as area studies, international relations theory, geopolitics, migration, governability, development, cooperation, transitional government, energy and natural resources, and finally conflict, peace and security.

Texts submitted to the *OASIS* Journal should be articles of research, reflection, or review that present original research findings. Each article should have the following four sections: introduction, methodology, findings, and conclusions. The articles submitted to the journal must be unpublished and written in Spanish, English, French or Portuguese with their respective abstracts and keywords in both Spanish and English. If the article is not in Spanish, the author will be responsible

for sending it to a proofreader in its original language, either before submitting it or at the moment the article is accepted for publication.

The Editorial Committee is committed to the general standards of academic quality. Once received, the articles are remitted to two external reviewers – anonymous academic peers specialized in the field of research – who shall undertake the peer review process through a double-blind system, which will guarantee the anonymity of the reviewer(s) and author(s). In case of conflict between two reviews, the Editorial Committee will appoint a third referee to make the final decision. This process takes approximately two months. The referees should not have any conflict of interest with the authors and their works. They should also be aware of the journal's international standards of scientific publication, especially with regard to the issue of plagiarism and the peer review process. In addition, all reviewers should accept the privacy statement.

Thereafter, the Editorial Committee reserves the right to select the material to be published and to keep the accepted articles for future publications, if necessary. The Editorial Committee can also make editorial changes. If deemed necessary, substantial modifications to the text will be consulted with the author(s). The author(s) will be notified in case the article is not considered for publication. All proposals shall be considered without regard to the

article's theoretical position, the point of view of the author, or the chosen methodology. The publication of articles does not imply that the directors of the Journal share the points of view expressed therein. The author(s) is (are) directly responsible for their thesis or ideas.

When submitting their work through digital media, the authors must clearly state: 1. if they agree with the Editorial Policy of the *OASIS* Journal; 2. if their article is unpublished or not; in case it is not, informing their reference bibliography in accordance to the requirements that are detailed below, and; 3. affirm that the article is not being evaluated by another journal or editorial.

The author must include his/her complete name, a brief résumé, their affiliated institution address, e-mail, and the work's date. All articles' presentations must be accompanied by a cover sheet with: title, name(s) of author(s), institution to which they belong with mailing address, web address, abstract in Spanish and English (150 words maximum) and keywords in Spanish and English (four to six). The article should begin on the following page, preceded only by the title in Spanish and English.

The length of the article should be maximum of 9,000 (nine thousand) words, single space, written in Word, Arial 12 point font, top and bottom margins of 2.5 centimeters; left and right of 3.0 centimeters, including bibliography, notes, photographs and graphs, if the document requires them. Graduation theses can be published with a maximum length of 9,000 words and proper authorization from the educational institution for their publication in the Journal.

Statistical information must be presented in tables and graphs and are the responsibility of the author. In addition to being in the body of the article, all tables and graphs must be submitted in a separate file and must be modifiable. Additionally, the sources must be documented in the bottom part of these.

The bibliography must appear at the end of the article and must contain a minimum of 17 references, separate from the notes, in case there are any, and shall be presented according to the Publication Manual of the American Psychological Association (APA: www.apastyle.org). In-text citations: (author's last name, comma, year of publication). If the author is mentioned, only the year of publication of the referenced text must be written. When a work has two authors, both last names are always cited whenever the reference appears in the text. When a work has three, four, or five authors, all authors are cited the first time the text is referenced. In subsequent citations of the same text only the last name of the first author is written, followed by the phrase "et al." and the year of publication.

Bibliographic references have the following citation outline: Author's last name and given name, year of publication, book title in italics, city, and editorial. Chapters of collected works must include: author's last name and given name, year of publication, chapter title, book title in italics, city, editorial, and chapter pages. Journal articles must include: author's last name and given name, year of publication, article title, journal name in italics, volume, number, and article pages. Notes will be presented as footnotes and standardized in their presentation.

The journal requires that the authors authorize, through a license, the editing, publication, reproduction, distribution, and public communication of the author's work, both physically and digitally, for solely scientific, cultural, diffusion, and non-for-profit purposes. The authors retain copyrights and guarantee the Journal first publication rights, which will be licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. The reproduction of the documents in other media, printed or electronic, must include recognition of the work's author and its original publication, as is stipulated in the license. The authors may publish their work on any website or repository. Immediately after their publication, the articles must be sent on digital media to the various databases and indexation systems for the release of their content. The articles will also be accessible for free on the website [www.uexternado.edu.co/oasis] and in the catalogue Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), the Directory of Open Access Journals (DOAJ), and in the data bases of International Bibliography of Social Sciences (IBSS), Emerging Sources Citation Index (ESCI), Cengage Learning, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), Fuente Académica EBSCO, Dialnet, Social Science Research Network (SSRN), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Registro Escandinavo de Publicaciones Científicas and the Open Journal System (OJS).

The presentation and publication of articles implies no cost whatsoever to the authors. The Journal is committed to international standards of scientific publication. For this, the 2nd World Conference on Research Integrity, Singapore, July 22-24, 2010 guidelines are followed:

[http://publicationethics.org/files/International%20standard_editors_for%20website_11_Nov_2011.pdf]

The guidelines for authors can be accessed at:

[http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20website_11_Nov_2011.pdf]

Articles and all correspondence related to the content of the Journal should be sent to:

Martha Ardila
Editora Revista *OASIS*

Calle 12 n° 1-17 este
Centro de Investigaciones
y Proyectos Especiales

Universidad Externado de Colombia
Bogotá D.C., Colombia

[oasis@uexternado.edu.co]
www.uexternado.edu.co/oasis



Madeleine *Albright*

Noam *Chomsky*

Mikhail *Gorbachev*

Chuck *Hagel*

John *Kerry*

Sergei *Khrushchev*

Ricardo *Lagos*

John *McCain*

Jeffrey *Sachs*

Joseph *Stiglitz*

Martin *Wolf*

Paul *Wolfowitz*

Fareed *Zakaria*

And more. 

Now in its 25th year, the *Brown Journal of World Affairs* is a student run publication featuring original works by policy makers, world leaders and prominent academics.

www.brown.edu/bjwa

Phone: 401-569-6991 Email: bjwa@brown.edu

The Brown Journal of World Affairs

Brown University, Box 1930 Providence, RI 02912 USA



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en junio de 2019

Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 11 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá, Colombia

Post tenebras spero lucem