

O A S I S

Julio-Diciembre
2022

OBSERVATORIO DE ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES

*ENTENDIENDO EL SISTEMA INTERNACIONAL
EN EL SIGLO XXI, UNA MIRADA DESDE LA ACADEMIA
COLOMBIANA Y LATINOAMERICANA*

CIPE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Nº 36

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales • Universidad Externado de Colombia

DECANO DE LA FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
Gonzalo Ordóñez-Matamoras

DIRECTORA DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y PROYECTOS ESPECIALES – CIPE
Patricia Herrera Kit

EDITOR
Jerónimo Delgado Caicedo

ASISTENTE EDITORIAL
Adriana León Torres

CORRECCIÓN DE ESTILO
María José Díaz Granados M.

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 2022
Diagramación: María Libia Rubiano
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

Jerónimo Delgado Caicedo, Ph. D.

I. EL SISTEMA INTERNACIONAL EN LOS TIEMPOS DEL COVID-19

- DINÁMICAS GEOPOLÍTICAS DE LAS VACUNAS (COVID-19) A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LA DEPENDENCIA.....7
María Nicoll Sepúlveda Marín
- COVID-19 FROM THE LENS OF GLOBAL INTERNATIONAL RELATIONS 21
María Magdalena Bas Vilizzio y Mónica Fernanda Nieves Aguirre
- LA DIPLOMACIA INDIA Y RUSA DE LA VACUNA EN SUS ESFERAS DE INFLUENCIA EN ÉPOCAS DE PANDEMIA.....39
Kelly Johana Arévalo Franco y Francisco Daniel Trejos Mateus

II. ENTENDIENDO EL SISTEMA INTERNACIONAL DESDE EL SUR GLOBAL

- ZONA DE PAZ Y COOPERACIÓN DEL ATLÁNTICO SUR: LA CLAVE EN LA SOBERANÍA DEL HEMISFERIO SUR.....63
Belén Álvarez Bertonasco y Marina Luzzi Santana
- COOPERACIÓN DIGITAL Y SOBERANÍA TECNOLÓGICA PARA CERRAR LA BRECHA DIGITAL EN LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL77
Angie Paola Hernández Fuentes
- APROXIMACIONES A LAS REALIDADES DE SEGURIDAD EN EL SUR GLOBAL DESDE AMÉRICA LATINA: UNA AGENDA CRÍTICA EN CONSTRUCCIÓN.....95
César Niño
- POLITICAL CONFIGURATION AND GEOSTRATEGY: AN ANALYSIS OF THE GLOBAL CONTEXT INFLUENCE IN CENTRAL ASIA 109
Ana María Figueroa García y Tatiana Gélvez Rubio

- SECURITY APPROACHES IN EAST ASIA: ANALYZING COUNTER POSITIONS OVER POWER BALANCE .. 135
María Nohelia Parra Contreras
- PARCEIROS POR CONVENIÊNCIA: ANÁLISIS DE LAS RELACIONES BILATERALES
DE BRASIL Y ESTADOS UNIDOS (2003-2016) DESDE EL REALISMO PERIFÉRICO
Y LA RELEVANCIA DEL VALOR ESTRATÉGICO 153
Lautaro Nahuel Rubbi, Bruna Barlaro Rovati y Dana Sager
- INTERREGIONAL MECHANISMS FOR PROTECTION OF AFRICAN MIGRANTS
IN THE GULF REGION: WHAT PROSPECTS FOR AFRICA?..... 181
Paul Odhiambo
- GENOCIDIO DEL SIGLO XXI: EL CASO DE LOS ROHINGYA 203
Mateo Andrés Riveros Parra
- ¿HACIA UNA ESCUELA CHINA DE RELACIONES INTERNACIONALES? ENFOQUES PREDOMINANTES
Y SU CONCEPCIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL..... 225
Agustina Marchetti

III. RESEÑAS

- HISTORIA DE LA GLOBALIZACIÓN 245
Paula Ruiz Camacho
- LA TIRANÍA DEL MÉRITO 251
Pío García Parra

INDICACIONES PARA LOS AUTORES

- NORMAS PARA AUTORES..... 255
- GUIDELINES FOR AUTHORS..... 259

Presentación*

Durante las últimas décadas, el sistema internacional ha estado dominado por el Norte global –América del Norte y Europa Occidental principalmente–, y esa dominación ha tenido un impacto significativo sobre la producción de conocimiento. Mientras las teorías e investigaciones provenientes del Norte han tenido una amplia divulgación y se han consolidado como puntos de referencia para la academia mundial, los autores del Sur global tienden a enfrentar muchos más obstáculos, no solo para acceder a financiación para sus investigaciones, sino también, en los procesos de divulgación del conocimiento.

Sin embargo, un sinnúmero de iniciativas desde el Sur global pretende generar un impacto sustancial en las relaciones de poder históricas enmarcadas en la división Norte-Sur. La Red Colombiana de Relaciones Internacionales (Redintercol) se ha hecho partícipe de este proceso a través de la realización del VII Congreso Nacional de Relaciones Internacionales, “La (re)emergencia del Sur en las relaciones internacionales”, llevado a cabo los días 6 a 8 de octubre de 2021 en la Universidad Externado de Colombia. El objetivo del evento fue precisamente generar espacios de divulgación y difusión de las investigaciones en relaciones internacionales desde el Sur glo-

bal y, particularmente, desde América Latina y Colombia.

Según el escritor nigeriano Chinua Achebe, por generaciones el poder de la narrativa de las poblaciones del Sur global ha sido reducido a simples frases cortadas o rotas en el diálogo con la academia tradicional de Occidente. Así, de esta afirmación surge la propuesta de Achebe sobre la necesidad de generar un “balance de historias” entre el Norte y el Sur. En consecuencia, el número 36 de la revista *Oasis* abre sus páginas a las ponencias presentadas en el marco del VII Congreso Nacional de Relaciones Internacionales en Colombia, con una convocatoria titulada “Entendiendo el sistema internacional en el siglo XXI, una mirada desde la academia colombiana y latinoamericana”. Con esto se pretende, entonces, garantizar un balance de historias en el cual el conocimiento del Sur tenga un lugar junto a la producción académica existente en el Norte, uno que amplíe nuestro conocimiento del mundo mediante la inclusión de países del sur global.

El número 36 de *Oasis* ha clasificado los artículos en dos ejes temáticos. El primero, titulado “El sistema internacional en los tiempos de la covid-19”, incluye textos cuyo objetivo es entender las relaciones internacionales en el contexto de la pandemia generada por la

* DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.01>

covid-19. Esta sección empieza con el artículo “Dinámicas geopolíticas de las vacunas (covid-19) a la luz de la teoría de la dependencia” escrito por María Nicoll Sepúlveda Marín, de la Universidad de los Andes, en Colombia. La autora cuestiona los comportamientos del sistema internacional en la distribución de vacunas y cómo se han puesto en evidencia las desigualdades existentes, no solo a nivel económico, sino también en temas de salud a nivel global. Posteriormente, desde la Universidad de Monterrey en México y la Universidad de la República en Uruguay, Magdalena Bas Vilizzio y Mónica Nieves presentan el artículo “Covid-19 from the lens of Global International Relations”, en el que reflexionan sobre cómo la seguridad humana, la gobernanza global y el derecho internacional se convierten en factores claves al momento de evaluar la efectividad real de los mecanismos de distribución de vacunas a nivel mundial. Finalmente, Kelly Johana Arévalo-Franco y Francisco Daniel Trejos-Mateus, de la Universidad Externado de Colombia en Bogotá, presentan su artículo “La diplomacia india y rusa de la vacuna en sus esferas de influencia en épocas de pandemia”. Con una visión eurasiática, este escrito expone cómo la pandemia de la covid-19 ha significado nuevas dinámicas de influencia de India y Rusia en Asia Central, y cómo estas se traducen en nuevas oportunidades de comercio para los dos países a nivel regional.

El segundo eje, titulado “Entendiendo el sistema internacional desde el Sur global”, se enfoca en cuatro temas fundamentales de la región del Sur global: migración, política exterior, seguridad y cooperación internacional. En el primer texto de esta sección, “Zona de

Paz y Cooperación del Atlántico Sur: la clave en la soberanía del hemisferio sur”, Belén Álvarez Bertonasco y Marina Luzzi Santana, de la Universidad Nacional de la Defensa en Argentina, analizan no solo el reclamo argentino sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, sino también el papel de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) como herramienta fundamental para el gobierno en Buenos Aires en su proyección geopolítica en el Atlántico sur.

Posteriormente, desde la Universidad Nacional de Colombia, Angie Paola Hernández Fuentes presenta “Cooperación digital y su impacto en las relaciones internacionales dentro del contexto de la cuarta revolución industrial”, un artículo dedicado al análisis de la cooperación digital como herramienta clave en la disminución de brechas tecnológicas en el marco de una cuarta revolución industrial. Por otra parte, el texto “Aproximaciones a las realidades de seguridad en el Sur Global: una agenda crítica en construcción”, escrito por César Niño de la Universidad de la Salle en Colombia, analiza la violencia en países del Sur global y resalta la importancia de una construcción de agendas estatales de seguridad que sean congruentes con las realidades locales en la región.

Desde la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad Externado de Colombia en Bogotá, Ana María Figueroa y Tatiana Gélvez Rubio analizan la región de Asia Central con su artículo “Political configuration and geostrategy: An analysis of the global context influence in Central Asia”. Las autoras se centran en el impacto de las influencias externas en materia de seguridad y comercio internacional en los

asuntos internos de los países de la región. Continuando hacia Asia oriental, Nohelia Parra de la Universidad de los Andes en Mérida, Venezuela, presenta el texto “Security approaches in East Asia: Analyzing counter positions over power balance”. El artículo analiza las relaciones de China y Japón en un escenario de rivalidad en la región.

Volviendo a América, el texto “Parceiros por conveniência: análise de las relaciones bilaterales de Brasil y Estados Unidos (2003-2016) desde el realismo periférico y la relevancia del valor estratégico”, de Lautaro Nahuel Rubbi, Bruna Barlaro Rovati y Dana Sager de la Universidad Argentina de la Empresa, analiza los requisitos para que algunos países adquieran una mayor importancia en el radar de las potencias y cómo esto ha incidido de manera directa en los vínculos políticos y económicos entre Brasil y Estados Unidos. Desde África, Paul Odhiambo del Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis presenta el artículo “Prospects for Africa-Gulf region interregional mechanisms for protection of african migrants”, el cual estudia la situación de los migrantes africanos en Medio Oriente y la alianza estratégica creada para la coordinación de políticas públicas encaminadas a enfrentar la crisis migratoria en la región.

Posteriormente, en el artículo “Genocidio del siglo XXI: el caso de los rohingya”, Mateo Andrés Riveros Parra, de la Universidad Externado de Colombia, explica detalladamente el genocidio de la comunidad rohingya en Myanmar y el consecuente desplazamiento forzado de más de 700.000 miembros de esta población desde 2017. En el último texto de esta sección, “¿Hacia una escuela china de

relaciones internacionales? Enfoques predominantes y su concepción de la cooperación internacional”, Agustina Marchetti de la Universidad Nacional de Rosario, en Argentina, introduce las teorías no occidentales para analizar las principales corrientes de estudios internacionales en China y las concepciones sobre la cooperación internacional en cada una de ellas.

Finalmente, esta edición de *Oasis* incluye dos reseñas de libros. La primera es presentada por Paula Ruiz Camacho, docente-investigadora de la Universidad Externado de Colombia, sobre el libro *The Ages of Globalization* publicado en 2020 por Jeffrey Sachs, y la segunda por el profesor Pío García, también de la Universidad Externado de Colombia, sobre el libro *La tiranía del mérito* de Michael Sandel.

Esperamos que esta edición de la revista *Oasis* contribuya a la generación y divulgación del conocimiento en el Sur global, particularmente desde América Latina. Quiero concluir agradeciendo a los autores que desde Colombia, México, Argentina, Uruguay, Venezuela y Kenia hicieron sus aportes para la realización de este número de *Oasis*. Adicionalmente, un reconocimiento especial al comité de árbitros y al comité editorial que han permitido garantizar la calidad de los textos aquí presentados. Mis agradecimientos también a Hernando Parra, rector de la Universidad Externado de Colombia; Gonzalo Ordóñez, decano de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, y a Patricia Herrera, directora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE por su apoyo constante a la publicación de la revista *Oasis*. Por último, esta edición no

hubiera sido posible sin las contribuciones de Adriana León, asistente editorial del CIPE, María José Díaz Granados M., correctora de estilo, y Gabriela Gutiérrez, asistente editorial

de la revista *Oasis*. Mis más sinceros agradecimientos.

JERÓNIMO DELGADO-CAICEDO, Ph. D.
Editor

**PRIMER EJE TEMÁTICO: EL SISTEMA INTERNACIONAL
EN LOS TIEMPOS DE LA COVID-19**

**DINÁMICAS GEOPOLÍTICAS DE LAS
VACUNAS (COVID-19) A LA LUZ DE LA
TEORÍA DE LA DEPENDENCIA**

María Nicoll Sepúlveda Marín

**COVID-19 FROM THE LENS OF GLOBAL
INTERNATIONAL RELATIONS**

*María Magdalena Bas Vilizzio y Mónica
Fernanda Nieves Aguirre*

**LA DIPLOMACIA INDIA Y RUSA DE
LA VACUNA EN SUS ESFERAS DE
INFLUENCIA EN ÉPOCAS DE PANDEMIA**

*Kelly Johana Arévalo Franco y
Francisco Daniel Trejos Mateus*

Dinámicas geopolíticas de las vacunas (covid-19) a la luz de la teoría de la dependencia

María Nicoll Sepúlveda Marín*

RESUMEN

La pandemia global de covid-19 ha llevado a una concentración de esfuerzos con el fin de aminorar los efectos de contagio y mortalidad. En este escenario, surgió el mecanismo Covax (Fondo de Acceso Global para Vacunas Covid-19), con el fin de garantizar un acceso equitativo a las vacunas, toda vez que múltiples organizaciones internacionales han denunciado el acaparamiento del 75% de ellas por parte de los diez países de más altos ingresos. Con base en lo anterior, este trabajo presenta un análisis de las dinámicas geopolíticas con respecto a las vacunas contra el covid-19 a partir de la teoría de la dependencia. Para este fin, se analizarán las cifras de producción, distribución, adquisición y aplicación de las

vacunas a nivel global a partir de los principales planteamientos de la teoría de la dependencia, con el fin de exponer cómo en el escenario de la pandemia se evidencian desigualdades internacionales en ámbitos distintos al económico. Los hallazgos preliminares llevan a concluir que la teoría de la dependencia aporta herramientas clave a partir de su categorización centro-periferia y los escenarios de desarrollo dependiente y limitada autonomía. Así, se desvela como un marco analítico relevante para el estudio de las dinámicas geopolíticas y de la economía política internacional en el marco de la salud global.

Palabras clave: Covax; teoría de la dependencia; covid-19; salud global.

* Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de los Andes (Colombia). Pasante, Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos MAPP-OEA (Colombia). [mn.sepulveda@uniandes.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-5103-9111].

Recibido: 10 de septiembre de 2021 / Modificado: 21 de febrero de 2022 / Aceptado: 22 de febrero de 2022

Para citar este artículo:

Sepúlveda Marín, M. N. (2022). Dinámicas geopolíticas de las vacunas (covid-19) a la luz de la teoría de la dependencia. *Oasis* 36, 7-20.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.02>

GEOPOLITICAL DYNAMICS OF VACCINES (COVID-19) IN THE LIGHT OF DEPENDENCY THEORY

ABSTRACT

The COVID-19 global pandemic has led to a concentration of efforts to reduce the effects of contagion and mortality. Under this scenario, the Covax mechanism was created to guarantee equitable access to vaccines, since several international organizations have denounced the hoarding of 75% of vaccines by the ten highest income countries. Based on the above, this paper presents an analysis of the geopolitical dynamics regarding vaccines for COVID-19 based on Dependency Theory. To this end, the figures of production, distribution, acquisition and application of vaccines at the global level will be analyzed based on the main approaches of the Dependency Theory, in order to expose how, in the pandemic scenario, international inequalities are evidenced in areas other than the economic one. Preliminary findings lead to the conclusion that Dependency Theory provides key tools based on its center-periphery categorization and the scenarios of dependent development and limited autonomy. Thus, it is revealed as a relevant analytical framework for the study of geopolitical dynamics and international political economy in the context of global health.

Key words: Covax; dependency theory; COVID-19; global health.

Desde finales de 2019, con el inicio de la pandemia de la covid-19, se han realizado múltiples esfuerzos para el desarrollo de una vacuna

que contrarreste la significativa tasa de mortalidad de este virus a nivel global y evite nuevas oleadas, toda vez que esto tiene como consecuencia el colapso de los sistemas de salud, y produce efectos adversos en las dinámicas de la economía global, a saber: el menor crecimiento económico, la profundización del desempleo y la pobreza, el cierre de empresas y caída de la inversión privada, lo que trae como consecuencia el deterioro de las capacidades productivas y las habilidades humanas (Barcena, 2020). En este escenario fue creado Covax (Fondo de Acceso Global para Vacunas Covid-19) como un mecanismo acelerador del acceso a las herramientas contra el covid-19 (ACT), con el objetivo de garantizar un acceso equitativo a las vacunas. A pesar de la creación de dicho mecanismo, la Organización de las Naciones Unidas ha denunciado que diez países han acaparado el 75% de las vacunas contra este virus (Arciniegas, 2021), es decir que un grupo pequeño de los países más ricos del sistema global, que comprenden solo el 16% de la población, han comprado el 60% del suministro mundial de las vacunas (BBC, 2021).

Con base en lo anterior, el objetivo de este ensayo es analizar las dinámicas geopolíticas con respecto a las vacunas contra la covid-19 a partir de la teoría de la dependencia. Para este fin, en primer lugar, se describirán brevemente los principales planteamientos de la teoría de la dependencia. En segundo lugar, se expondrán las características de las vacunas existentes, sus procesos de producción y el funcionamiento del mecanismo Covax. En tercer lugar, se analizará lo anterior con base en la teoría de la dependencia y se presentarán casos que muestran que en la pandemia por

covid-19 las dinámicas en torno a las vacunas permiten vislumbrar cómo algunos Estados del Sur global se tornan menos dependientes. Finalmente se concluye que, a partir de los análisis anteriores, se evidencia que la teoría de la dependencia aporta herramientas clave para el estudio de las dinámicas geopolíticas de la vacunación en el escenario de la pandemia por covid-19, gracias a su categorización centro-periferia y los escenarios de desarrollo dependiente y limitada autonomía.

TEORÍA DE LA DEPENDENCIA

La teoría de la dependencia, desarrollada en América Latina durante la década de los sesenta, según Diana Tussie (2021), es considerada como uno de los grandes impulsos que ha tenido la disciplina de la Economía Política Internacional en la región. Esta teoría tiene como unidad de análisis el sistema internacional, donde se gestan las interacciones entre sociedades nacionales y los procesos de producción e intercambio que ocurren entre los países del centro y la periferia. En este sentido, Fernando Cardoso y Enzo Faletto (1967) exponen la significación que tiene analizar estos procesos en América Latina a partir del esquema de economías centrales y periféricas, toda vez que estas van más allá de los criterios económicos, condensados en las categorías de desarrollo y subdesarrollo, y permiten incorporar las nociones de desigualdad de posiciones y funciones dentro de la estructura de producción global.

Con respecto a los procesos de intercambio y producción, resulta trascendental resaltar que estos ocurren en condiciones de superex-

plotación de la periferia por parte de países hegemónicos del centro capitalista (Beigel, 2006), lo cual determina las capacidades de desarrollo de los primeros. Este tipo de desarrollo se caracteriza por ser dependiente, subordinado y concentrador (Dos Santos, 2002).

Por otra parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), expuso que los países industrializados, “en vez de transferir hacia la periferia las ganancias del progreso técnico mediante una baja correlativa de los precios, estos tendían a absorber las ganancias” (Pinto y Kñakal, 1972, p. 6). Debido a lo anterior, dicha teoría expone su preocupación sobre los términos de intercambio comercial inequitativos entre los países del centro, quienes son generadores y propagadores de progreso técnico, produciendo bienes desarrollados de alta calidad (Di Fillippo, 1998), en contraposición a la periferia, siendo estos países dependientes de la tecnología de los primeros, cuyos productos de exportación se caracterizan por ser de menor valor agregado y en su mayoría de materias primas. (Kay, 2002).

En este sentido, en la década de los sesenta, cuando se gesta esta teoría, se estableció que debido a la calidad de los productos que cada país produce, la periferia va a depender de los países del centro y surge así una relación de dependencia que va a perpetuar en el tiempo dinámicas de subdesarrollo en estos países. En palabras de Theotonio Dos Santos, se expone la siguiente definición: “Por dependencia entendemos una situación en la que la economía de ciertos países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía a la que los primeros están sometidos” (1970, p. 213).

Lo anterior es apoyado por Patricia Collado (2004), quien afirma que el subdesarrollo, como producto de un desarrollo desigual, ocurre debido a las prácticas de comercio libre, las cuales funcionan como “un mecanismo para la concentración y centralización del capital internacional, así como el intercambio libre dentro de la nación capitalista lo es para la concentración y la centralización del capital doméstico” (p. 55).

Así mismo, la teoría de la dependencia expone una preocupación regional por la forma idónea de inserción comercial en el escenario internacional que permitiría que los productos latinoamericanos se puedan integrar de forma exitosa a las cadenas globales de valor, toda vez que, debido a la existencia de la asimetría Norte-Sur y centro-periferia, las relaciones que se dan entre estos actores no son solo de dependencia, sino de explotación del centro hacia la periferia, lo cual se traduce en una extracción de riqueza (Aristegui, 2020). Desde la perspectiva de la Cepal, lo anterior evidencia cómo una distribución desigual del progreso técnico y unas ínfimas prácticas de inserción en el comercio internacional, producen una marginalización relativa de los países periféricos (Pinto y Kñakal, 1972). No obstante, según Di Fillippo (1998), la condición periférica de algunos países “no se determina de una vez y para siempre”, de manera que, como lo afirman Valenzuela y Valenzuela (1978), debido a la rápida evolución del sistema global, el desarrollo dependiente es posible en algunos contextos caracterizados por dinámicas particulares. Estos escenarios, como lo exponen Cardoso y Faletto (1967), son posibles cuando los grupos tradicionales de dominación, por

medio de acuerdos, ceden un eslabón de la cadena de producción de sus monopolios, lo que genera consecuencias renovadoras en las escalas de desarrollo.

No obstante, se debe considerar el debate expuesto por Fernanda Beigel (2006), toda vez que la autora cuestiona la categoría de dependencia con el fin de determinar si esta podía ser utilizada como una categoría analítica, es decir, se debe analizar si los planteamientos de dicha teoría resultan lo suficientemente sensibles para ser revitalizados. A este respecto, Dos Santos (2002) expone que, a pesar de los cambios ocurridos con el paso del tiempo, persiste una división entre un centro económico y tecnológico, y una periferia subordinada y dependiente, que evidencia que las problemáticas analizadas por la teoría de la dependencia continúan siendo de actualidad. Esto se materializa con claridad en la pandemia de covid-19, siendo esta un ejemplo perfecto de lo anterior.

LAS VACUNAS CONTRA LA COVID-19

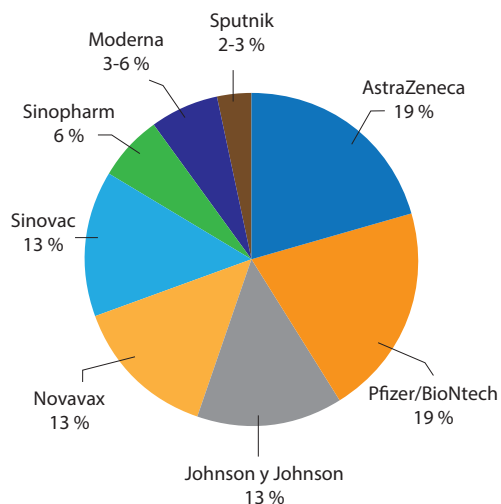
Con respecto a las vacunas, al 23 de agosto de 2021, la Organización Mundial de la Salud (OMS) había aprobado siete vacunas para su uso, las cuales serán presentadas brevemente a continuación: la vacuna de Moderna, aprobada por 69 países, cuyo país de origen es Estados Unidos y produjo en su mayoría las vacunas en su sede en Cambridge, Massachusetts, con un precio de venta que oscila entre los USD 25-37 por dosis. La vacuna de alemana de Pfizer-BioNtech, aprobada por 97 países, producida en su mayoría en sus instalaciones en Alemania y Bélgica, tiene un precio de venta

de USD 19,50 por dosis para los primeros 100 millones de dosis. La vacuna Janssen, del laboratorio Johnson y Johnson, cuyo país de origen es Estados Unidos, ha sido aprobada en 59 países, y tiene un precio de USD 10 por dosis. La vacuna de Oxford /AstraZeneca AZD122, con origen en Reino Unido, ha sido aprobada en 121 países, y si bien las cadenas de suministro son regionales, con socios en múltiples países, los suministros iniciales para la producción de la vacuna vendrían de Alemania, Bélgica e India, siendo el mayor fabricante de vacunas del mundo. El precio de esta vacuna en Estados Unidos es de USD 2,15; en la Unión Europea USD 3-4; y USD 5,25 en Sudáfrica. De igual manera, múltiples laboratorios ubicados en países que no son considerados de centro, están produciendo sus propias vacunas: el Serum Institute of India Covidshield ha producido una fórmula de Oxford/AstraZeneca aprobada en 45 países, y las vacunas Sinopharm, aprobada en 60 países y Sinovac aprobada en 39 países, ambas provenientes de China (COVID Tracker, 2021).

No obstante, es importante mencionar que existen otras vacunas contra la covid-19, como la Sputnik V, cuyo país de origen es Rusia, y según el Fondo de Riqueza Soberana de Rusia (RDFI), esta vacuna será fabricada por sus empresas asociadas en India, China, Brasil y Corea del Sur, con un precio por dosis de USD 10 (DWa, 2021). Igualmente, las vacunas Abdala and Soberana, producida en Cuba; Bharat Biotech producida en India, con un precio de USD 2; CanSino y Novavax ambas producidas en China, la segunda con un precio de USD 16; entre otras vacunas que aún no han sido aprobadas y que continúan

desarrollando pruebas clínicas (BioSpace, 2021). Con respecto al uso de cada vacuna a nivel mundial, a mayo de 2021, la figura 1 presenta los siguientes datos:

Figura 1
Porcentaje de la población mundial cubierta por cada vacuna



Fuente: Ruiz (2021).

Por otra parte, desde el segundo semestre de 2020, se evidenció una carrera, tanto de los Estados como de las farmacéuticas y organizaciones internacionales, por la producción de una vacuna contra la covid-19 efectiva, no solo por su importancia para mitigar las tasas de mortalidad de la pandemia, sino por los beneficios económicos y de prestigio producto del desarrollo de una vacuna en un escenario de rivalidades comerciales (LaFraniere *et al.*, 2020). De igual manera, en respuesta a la covid-19, la OMS creó el Acelerador ACT¹, el cual contempla el pilar de las vacunas a partir

de la creación del Mecanismo Covax². En palabras del director ejecutivo de la Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI), Richard Hatchett: “A través de Covax, nuestra aspiración es poder vacunar al 20% más vulnerable de la población de cada país participante, sin importar el nivel de ingresos, para fines de 2021” (BBC, 2020). Si bien múltiples países tanto de ingresos altos como de ingresos bajos hacen parte de este mecanismo aportando cuotas para participar, la OMS ha realizado un llamado para que los países participantes continúen aportando fondos y vacunas toda vez que se prevé un déficit de aproximadamente 190 millones de vacunas prometidas a los países parte de este mecanismo (OMS, 2021). Cabe resaltar que el llamado a compartir dosis ocurre debido al acaparamiento de vacunas ocurrido durante su proceso de desarrollo.

Es importante mencionar que, a pesar del objetivo fundacional de Covax, los países de renta alta realizaron pagos anticipados de las vacunas próximas a salir al mercado, de modo que un pequeño grupo de estos países reservaron suficientes dosis para inmunizar a su población varias veces (Twohey *et al.*, 2020). Resulta trascendental resaltar que estas compras fueron

realizadas, en su mayoría, por medio de acuerdos bilaterales con las empresas farmacéuticas, debido a que la capacidad de producción de estas no puede satisfacer la demanda mundial. En este sentido, las compras anticipadas y el acaparamiento de vacunas reducen las posibilidades del mecanismo Covax para cumplir su objetivo. Ejemplo de lo anterior fue Estados Unidos, que realizó una orden previa de 100 millones de dosis de la vacuna de Pfizer-BioNtech por un precio de alrededor de 2.000 millones de dólares (Mohorte, 2020).

ANÁLISIS DE LAS VACUNAS

Retomando los datos presentados, se llama la atención sobre la nacionalidad de los principales laboratorios productores de vacunas: Estados Unidos, Alemania —entre otros países europeos con sedes de dichos laboratorios— y China. Esta información permite evidenciar cómo la investigación sobre las vacunas, al ser bienes de alta calidad, por el desarrollo tecnológico que requieren en condiciones tan apresuradas por la coyuntura de la covid-19, es llevada a cabo en países de centro que cuentan con estas capacidades, a excepción de China,

¹ El Acelerador del acceso a las herramientas contra la covid-19 (Acelerador ACT), de acuerdo con la OMS, es una solución integral a nivel mundial en respuesta a la fase aguda de la pandemia. Esta solución es un marco de colaboración que reúne a distintos actores, desde gobiernos, organizaciones sanitarias, científicos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, y filántropos para acelerar el desarrollo y la producción de pruebas, tratamientos y vacunas contra la covid-19 (OMS, 2020).

² Mecanismo Covax es una cartera gestionada de vacunas candidatas que tiene por objetivo garantizar el acceso equitativo a las mismas. Este mecanismo establece que los principales financiadores del Covax, entre múltiples organizaciones y Estados, compartirán el éxito de las vacunas con los países que tienen menos posibilidades económicas para adquirirlas o sistemas de salud débiles (BBC, 2020).

cuyo caso será analizado con detenimiento a continuación. Mientras que otros eslabones de la cadena de valor de las vacunas, como su manufactura, se desarrolla en otros países —como India principalmente—, esto no significa que el acceso de India a la vacuna se equipare al de los países de centro y principales productores. Cabe agregar, que la ubicación de estos laboratorios evidencia dónde se concentran las mayores capacidades tecnológicas a nivel mundial de bienes de alto valor y, así mismo, quiénes tienen el acceso privilegiado a estos bienes.

En este escenario, los Estados periféricos del sistema han optado por diferentes respuestas ante la dificultad para acceder a las vacunas con las cantidades necesarias y en el tiempo requerido. Múltiples países de renta media-alta como Brasil, India, Indonesia y México tomaron cartas en el asunto para, por medio de la transferencia de tecnología necesaria, desde empresas chinas como Cansino y Sinovac, al igual que AstraZeneca, y gracias a la inversión de privados como Carlos Slim, incentivar la fabricación de estas vacunas en su territorio (Moon y Ruiz, 2021). Estos casos permiten evidenciar lo expuesto por la teoría de la dependencia con respecto a la distribución desigual del progreso técnico a nivel mundial, en este caso para el desarrollo intelectual y la producción de las vacunas, lo cual produce una marginalización de los países periféricos, toda vez que estos dependen de la transferencia de tecnología por parte de los países del centro para poder acceder a este bien y producirlo en su territorio. De manera que se evidencia un escenario de desarrollo dependiente de estos países para la producción de las vacunas contra la covid-19.

En el caso de muchos países de renta media-baja, estas dificultades fueron evidentes con mayor profundidad, desde la imposibilidad de realizar a su población pruebas masivas, hasta la falta de mascarillas y equipos necesarios como ventiladores para hacer frente a esta enfermedad, debido a la escasez de suministros, dado que los países con mayor capacidad económica los compraban en su mayoría (Moon y Ruiz, 2021). Por esta razón, países como Perú y Jordania, entre muchos otros, decidieron permitir que se realizaran ensayos de estas vacunas en sus territorios como medio para, posiblemente, acceder a estas en el futuro. Sumado a esto, múltiples países han promovido ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) la posibilidad de prohibir temporalmente las patentes sobre las vacunas, con el fin de abrir la posibilidad para que otros Estados y actores accedan a la producción de vacunas y este proceso no quede en mano de un pequeño número de titulares. En palabras del consejero en la misión permanente africana ante la OMC, Mustaqeem De Gama, “Lo que hace esta propuesta de exención es abrir el espacio para una mayor colaboración, para la transferencia de tecnología y para que entren más productores para asegurar que tengamos escalabilidad en un periodo de tiempo mucho más corto” (Villasanjuan, 2021).

Sumado a lo anterior, los siguientes datos resultan importantes: las dosis administradas cada 100 habitantes por país, a agosto de 2021, en orden descendente son: Emiratos Árabes con 179 dosis, Uruguay con 154 dosis, Israel 149, Catar 148, Singapur 147, Bahréin 144, Dinamarca 143, Chile 140 (El Universo, 2021). Con respecto a las vacunas del mayor

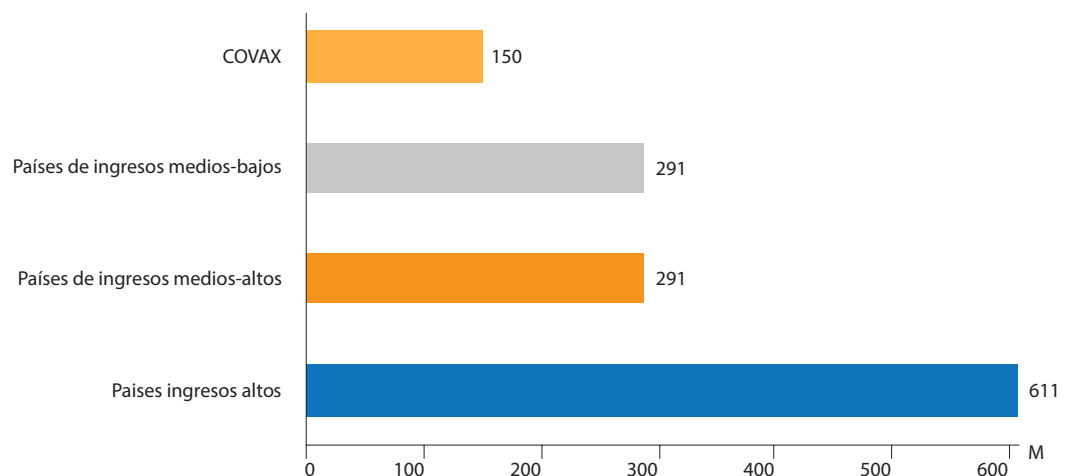
proveedor, AstraZeneca y Oxford, la figura 2 presenta las vacunas prometidas a los países según sus niveles de ingreso.

A pesar de los datos presentados anteriormente sobre varios países como Chile y Uruguay, entre otros que entran en la categoría de periféricos, y su significativo aumento en el ritmo de vacunación, es claro que aún existen diferencias importantes, toda vez que la media de dosis administradas por 100 habitantes para los países de ingresos altos, en su mayoría países de centro, es de 111 en comparación con los países de ingresos bajos o periféricos con una media de 2,4 (El Universo, 2021). En otras palabras, el 87% de las vacunas administradas a nivel global se destinaron a países de ingreso alto (países de centro) o medio-alto quienes, como se mostró, tienen un acceso más sencillo a las vacunas, ya sea porque se produce

en un laboratorio en su territorio al cual han contribuido económicamente, o por tener el músculo económico para comprar las vacunas en grandes cantidades (Fidh, 2021). En comparación con los países de ingresos bajos quienes han administrado un 0,2% de las vacunas (FIDH, 2021).

Llegados a este punto, al utilizar la teoría de la dependencia para analizar los datos anteriormente presentados, los casos de Argentina, Brasil, Chile e India evidencian cómo, a pesar de ser países de la periferia, estos han desarrollado capacidades infraestructurales para la producción de las vacunas a partir de acuerdos con los laboratorios que las producen. Esto evidencia cómo resulta posible producir cambios o transformaciones en los patrones de intercambio entre el centro y la periferia, por medio de acuerdos como lo expusieron Cardo-

Figura 2
Vacunas prometidas a países según nivel de ingresos



Fuente: Twohey *et al.* (2020).

so y Falleto (1967), a pesar de que el acceso a la vacuna y la producción global de estos productos con valor agregado están en manos del centro, al igual que las disputas por el control de los monopolios tecnológicos –industrias farmacéutica y vacunas–.

En este escenario internacional en continua transformación, como lo expone la teoría de la dependencia, en los países de la periferia el desarrollo dependiente constituye una posibilidad, pues se crean espacios de autonomía que permiten desarrollo de tecnología y bienes con valor agregado por parte de países periféricos, como lo son las vacunas. No obstante, este desarrollo es distinto al de los países del centro debido a que no es posible recrear las mismas condiciones históricas (Valenzuela y Valenzuela, 1978), y este constituye un desarrollo dependiente de la tecnología de los países del centro debido a las condiciones coyunturales de la covid-19, y una autonomía limitada bajo las condiciones establecidas por parte de los laboratorios dueños de las patentes de las vacunas.

En el caso de Argentina, el laboratorio argentino Richmond y el RDFI firmaron un acuerdo bilateral para producir la vacuna rusa contra la covid-19 en este país (DWb, 2021). Brasil producirá la vacuna gracias a la firma de una carta de intención con el laboratorio privado brasileño Eurofarma y la farmacéutica Pfizer y su socio BioNTech con el fin de ser el principal distribuidor en América Latina (Telam, 2021). Así mismo, Sinovac confirma que instalará una planta de producción en Chile para dotar de vacunas principalmente a América Latina (Semana, 2021).

Por su parte, México y Argentina anunciaron que la vacuna del laboratorio AstraZe-

neca producida en sus territorios iniciará su distribución en América Latina (Palomino, 2021). Resulta interesante ver cómo estos países, utilizando la idea de “diplomacia de las vacunas”, persiguen como países periféricos tomar un rol de líderes en la región y, de igual manera, buscan independencia de los países productores de centro, lo cual reafirma lo expuesto por Di Fillipo (1998) con respecto a cómo la condición periférica puede cambiar debido a la evolución del sistema global. Sumado a lo anterior, se evidencian dos tipos de acuerdos bilaterales: entre laboratorios nacionales (ya sean privados o no) para la producción en sus instalaciones de la vacuna, frente a los acuerdos entre el laboratorio y los Estados para la instalación de un punto, por ejemplo, de un laboratorio específico en ese territorio para el desarrollo de sus vacunas. Cabe resaltar la diferencia entre estos, toda vez que la asociación entre laboratorios constituye una transferencia de tecnología y, por ende, de una patente para la producción de una vacuna, en comparación con la instalación de un laboratorio extranjero en territorio nacional. Si bien ambos acuerdos permiten surtir al mercado regional, esto ocurre en un escenario de limitada autonomía de acuerdo con las prioridades del laboratorio proveniente de un país de centro. Lo anterior confirma lo expuesto por la teoría de la dependencia sobre explotación de la periferia por parte de estos países hegemónicos (Beigel, 2006), quienes concentran las ganancias del progreso técnico desplegado en el territorio, con mano de obra de la periferia (Pinto y Kñakal, 1972).

Un ejemplo claro de lo anterior es el caso de India, quien fabrica más del 60% de las

vacunas a nivel mundial, y que a pesar de tener una de las principales plantas de producción: el Serum Institute de India, donde se producen AstraZeneca/Oxford y Bharat Biotech (EFE, 2021), al igual que Sputnik V (AFP, 2021), no estuvo en capacidad de reservar la cantidad de vacunas suficientes para su población, producto de lo cual sufrió uno de los terceros picos más significativos a nivel mundial por la escasez del biológico en su territorio. De nuevo, el desarrollo dependiente de India a partir de la tecnología importada por estos laboratorios extranjeros explica el limitado acceso que el gobierno indio tiene a esta vacuna, que si bien se desarrolla en su territorio prioriza a otros países de centro. Llama la atención cómo el tercer pico de la pandemia en India, que ha causado el cierre obligatorio de las plantas de producción y la disminución de su mano de obra, ha tenido un impacto en la producción mundial de vacunas y, por ende, en un posible desabastecimiento de estas, especialmente a los países de renta baja que dependen de los aportes del Covax (Olivares y Gutiérrez, 2021).

Por otra parte, despierta interés el rol que ha tomado China en esta puja tecnológica de producción de vacunas, pues a pesar de su reemergencia como potencia mundial debido a su acelerado crecimiento económico, aún puede ser percibido por los países de centro como un país de la periferia. En estas dinámicas geopolíticas enmarcadas en el desarrollo tecnológico de la vacuna contra la covid-19, y la transferencia de tecnología a los países de la periferia, se podría decir que China, para aumentar su esfera de influencia en respuesta a la desatención estadounidense, por ejemplo,

en América Latina, quiere posicionarse en el escenario internacional como un “jugador de centro, es decir, que tiene el poder de quebrar los monopolios del norte global” (Merino, 2020). Respecto a estas intenciones y desarrollo tecnológico de China, la respuesta de los países de centro se materializa en la no autorización en Estados Unidos y múltiples países europeos de las vacunas provenientes de laboratorios chinos al igual que de la vacuna rusa. Así, al acaparar las vacunas de los principales laboratorios norteamericanos y europeos, dejan a los países de América Latina y a otros de ingresos bajos —y por ende periféricos— recibiendo principalmente vacunas de estos laboratorios y de AstraZeneca por su bajo costo a nivel global.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión, es claro cómo la teoría de la dependencia aporta herramientas clave para el estudio de las dinámicas geopolíticas y del escenario de la economía política internacional en el marco de la producción, distribución y aplicación de las vacunas en un entorno de pandemia por covid-19. Lo anterior cobra vigencia gracias a su categorización de centro-periferia, la cual no solo está presente desde el inicio de la pandemia en el acceso a equipo médico para el tratamiento de este virus, y en la profundización de problemáticas de base como la pobreza y la desigualdad en múltiples países de la periferia, sino también en las cadenas de valor de las vacunas a nivel global.

No obstante, como lo expone dicha teoría y como se demostró a lo largo del texto, pueden surgir espacios de desarrollo dependiente,

como se evidenció en los casos de países periféricos que por medio de acuerdos lograron: o desarrollar en laboratorios nacionales las vacunas contra la covid-19 o la instalación de laboratorios extranjeros en sus territorios, todo gracias a la transferencia de tecnología. De igual manera se mostró que, a pesar del desarrollo de capacidades tecnológicas y la pretensión de múltiples países (caso latinoamericano) de ser líderes regionales en cuanto a la satisfacción del mercado de las vacunas contra la covid-19, el acceso a estas depende de los objetivos del laboratorio y el manejo que estos den a las patentes, lo que evidencia la limitada autonomía de los países periféricos en el escenario de la pandemia. Sin embargo, estos escenarios de transferencia de tecnología para el acceso a un bien de alto valor como son las vacunas contra la covid-19 y las múltiples herramientas utilizadas por los países periféricos para tener acceso a las mismas, permite debatir sobre cómo estos países se han tornado menos dependientes con el tiempo, a pesar de los limitados espacios de maniobra que tienen en el escenario internacional.

REFERENCIAS

- AFP (2021). *Rusia anuncia un acuerdo para producir en India 300 millones de dosis al año de su vacuna Sputnik V*. France 24. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210713-rusia-anuncia-un-acuerdo-para-producir-en-india-300-millones-de-dosis-al-a%C3%B1o-de-su-vacuna-sputnik-v>
- Ali Pate, M. (27 de abril de 2020). *Cómo garantizar una distribución equitativa de las vacunas contra la COVID-19* [Mensaje de Blog]. <https://blogs.worldbank.org/es/voces/coronavirus-como-garantizar-una-distribucion-equitativa-de-las-vacunas-en-el-mundo>
- Arciniegas, Y. (18 de febrero de 2021). La ONU denuncia que diez países han acaparado el 75% de las vacunas contra el Covid-19. *France 24*. <https://www.france24.com/es/europa/20210218-onu-vacunas-plan-mundial-inequidad>
- Aristegui (16 de julio de 2020). 2020: la pandemia con Enrique Dussel. El virus y la teoría de la dependencia. Video. *Arigustegui Noticias*. <https://aristeguinoticias.com/1607/mexico/2020-la-pandemia-con-enrique-dussel-el-virus-y-la-teoria-de-la-dependencia-video/>
- Barcena, A. (5 de junio de 2020). *Los efectos económicos y sociales del Covid-19 en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/200605_final_presentacion_parlamericasv_alicia_barcelona.pdf
- BBC (2 de septiembre de 2020). Vacuna contra el covid-19: qué es Covax, la coalición de 172 países que busca garantizarla a los países más pobres (y por que EE. UU. rechaza participar). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53871392>
- BBC (27 de enero de 2021). Coronavirus: 6 preguntas sobre Covax, el plan global para distribuir las vacunas entre los países pobres. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55820032>
- Beigel, F. (2006). Vida, muerte y resurrección de las “teorías de la dependencia”. *Conicet*, 287-326.
- BioSpace (2021). *UPDATE comparing COVID-19 vaccines: Timelines, types and prices*. <https://www.biospace.com/article/comparing-covid-19-vaccines-pfizer-biontech-moderna-astrazeneca-oxford-j-and-j-russia-s-sputnik-v/>

- Cardoso, F. y Faletto, E. (1967). Dependencia y Desarrollo en América Latina. *Instituto de Estudios Peruanos. Documentos Teóricos*, 1.
- CincoDías (5 de diciembre de 2020). Dónde y quiénes fabricarán 600 millones de dosis de la vacuna anti-Covid. *El País Economía*. https://cinco-dias.elpais.com/cincodias/2020/12/04/companias/1607106116_554084.html
- Cohen, B. J. (2019). *Advanced Introduction to International Political Economy*. Edward Elgar.
- Collado, P. (2004). *La incertidumbre de los trabajadores. Ciudadanía y exclusión*. Universidad Nacional de Cuyo.
- COVID Tracker (2021). *7 Vaccines Approved for Use by WHO*. C. Tracker.
- Di Filippo, A. (1998). La visión centro-periferia hoy. *Revista Cepal*.
- Dos Santos, T. (2020). *Construir soberanía. Una interpretación económica de y para América Latina* (tomo II). Clasco.
- Dos Santos, T. (2002). *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*. 176. <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:La+teoría+de+la+dependencia.+Balance+y+perspectivas.#4>
- Dos Santos, T. (1970). The structure of dependence. *The American Economic Review*, 60 (2).
- DW (2021a). *Las vacunas contra el coronavirus: ¿Quién las produce? ¿A quién se las van a aplicar?* <https://www.dw.com/es/las-vacunas-contra-el-coronavirus-qué-quién-las-produce-a-qué-quién-se-las-van-a-aplicar/a-56150359>
- DW (2021b). *COVID-19: ¿cuánto se beneficia América Latina con la producción local de vacunas?* <https://www.dw.com/es/covid-19-cuánto-se-beneficia-américa-latina-con-la-producción-local-de-vacunas/a-57302946>
- EFE (18 de diciembre de 2020). Países pobres tendrán vacunas en pocos meses, pero quizá no sean las más eficaces. *El Economista*. <https://www.france24.com/es/europa/20210218-onu-vacunas-plan-mundial-inequidad>
- El Financiero (2021). ¿Por qué India no da vacuna a su población si tiene fábricas de AstraZeneca y Biotech? *El Financiero*.
- El Universo (2021). Ya se han aplicado más de 5000 millones de dosis de vacunas contra el COVID-19 a nivel mundial. <https://www.eluniverso.com/noticias/internacional/ya-se-han-aplicado-mas-de-5000-millones-de-dosis-de-vacunas-contra-el-covid-19-a-nivel-mundial-nota/>
- Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH) (2021). *El COVID-19 se propaga más rápido de lo que se implementan las vacunas*. <https://www.fidh.org/es/temas/justicia-internacional/el-covid-19-se-propaga-mas-rapido-de-lo-que-se-implementan-las>
- Gil, T. (13 de agosto de 2020). AstraZeneca y la vacuna contra el Covid-19: qué se sabe del plan de producción y distribución de la vacuna desde Argentina y México para América Latina. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53772379>
- Kay, C. (2002). Why East Asia overtook Latin America: Agrarian reform, industrialization and development. *Third World Quarterly*, 23 (6), 1073-1102. Doi:10.1080/0143659022000036649
- LaFraniere, S., Thomas, K., Weiland, N., Gelles, D., Gay, S. y Grady, D. (23 de noviembre de 2020). Política, ciencia y la carrera vertiginosa para encontrar una vacuna contra el coronavirus. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2020/11/23/espanol/vacuna-coronavirus.html>
- Merino, G. (2020). *Coronavirus: golpe económico y pujas geopolíticas*. Instituto de Relaciones Internacionales. <https://www.iri.edu.ar/index>

- php/2020/03/23/coronavirus-golpe-economico-y-pujas-geopoliticas/
- Mohorte (15 de diciembre de 2020). La financiación de la vacuna ha sido en parte pública, la cuestión es si sus beneficios también lo serán. *Magnet*. <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/financiacion-vacuna-fue-parte-publica-cuestion-ahora-sus-beneficios-seran>
- Moon, S. y Ruiz, A. (1 de enero de 2021). La geopolítica de las vacunas contra el Covid-19. *Política exterior*, 199. <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-geopolitica-de-las-vacunas-contra-el-covid-19/>
- Olivares, V. y Gutiérrez, I. (2021). Qué está pasando en India y por qué es tan importante para la vacunación mundial. *El Diario*. https://www.eldiario.es/internacional/pasando-india-importante-vacunacion-mundial_1_7362236.html
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (s. f.). *Covax: colaboración para un acceso equitativo mundial a las vacunas contra la COVID-19*. OMS. <https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator/covax>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2021). *Declaración conjunta sobre Covax: llamamiento a la acción para equiparar a Covax con los medios para administrar 2000 millones de dosis en 2021*. OMS.
- Palomino, S. (2021). México y Argentina anuncian el inicio de la distribución de las vacunas producidas entre ambos países. *El Diario*. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/m%C3%A9xico-y-argentina-anuncian-el-inicio-de-la-distribuci%C3%B3n-de-las-vacunas-producidas-entre-ambos-pa%C3%ADses-/2254030>
- Pinto, A. y Kňakal, J. (1972). *El sistema centro-periferia 20 años después*. Cepal. División de Investigación y Desarrollo Económico.
- Prebisch, R. (1959). América Latina y algunos de sus principales problemas. *Cepal*, 64.
- Ruiz, A. (2021). Las principales fabricantes de vacunas cubrirán hasta el 99% de la población ya en 2021. *Cinco Días*. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/05/14/companias/1621000555_876068.html
- Semana (2021). Sinovac confirma que instalará una planta de producción de vacunas en Chile para Latinoamérica. *Semana*. <https://www.semana.com/mundo/articulo/sinovac-confirma-que-instalara-una-planta-de-produccion-de-vacunas-en-chile-para-latinoamerica/202104/>
- Télam (2021). Pfizer anunció un acuerdo con el laboratorio Eurofarma para producir vacunas en Brasil. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202108/566377-pfizer-eurofarma-brasil-vacunas.html>
- Tussie, D. (2021). La genealogía de la economía política internacional: rutas, debates, y desafíos en América Latina. En R. J. Leitteritz, C. Urrego-Sandoval, G. Jiménez y N. Fuentes (Eds.), *Economía Política Internacional en Latinoamérica: Teoría y Práctica. México* (en prensa). CIDER.
- Twohey, M., Collins, K. y Thomas, K. (17 de diciembre de 2020). Los países prósperos aseguran sus vacunas, pero “han vaciado los estantes” para el resto. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2020/12/17/espanol/vacunas-paises.html>
- UN Periódico Digital (6 de noviembre de 2020). Mecanismo Covax: ¿qué es y cuál es su importancia en la lucha contra el COVID-19? *UNPeriodico*. <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/mecanismo-covax-que-es-y-cual-es-su-importancia-en-la-lucha-contra-el-covid-19/>
- Valenzuela, S. y Valenzuela, A. (4 julio de 1978). Modernization and dependency: Alternative perspectives in the study of Latin American underdevelopment. *Comparative Politics*, 10 (4), 535-557. <https://www.jstor.org/stable/421571>

- Villasanjuan, R. (3 de febrero de 2021). COVID-19: geopolítica de la vacuna, un arma para la seguridad global. *Real Instituto El Cano*. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari15-2021-villasanjuan-covid-19-geopolitica-de-la-vacuna-un-arma-para-la-seguridad-global
- Vivas, M. (23 de febrero de 2021). 4000 millones de dólares aportará EE. UU al Covax. *Consultor Salud*. <https://consultorsalud.com/4000-millones-de-dolares-aportara-ee-uu-covax/>

COVID-19 from the lens of Global International Relations

María Magdalena Bas Vilizzio*
Mónica Fernanda Nieves Aguirre**

ABSTRACT

Although the initiation of COVID-19 vaccination brought hope, IFM forecasts that the main fault line to global recovery is access to vaccines, an argument that reinforces the idea that COVID-19 is a syndemic and not a pandemic. This article argues that from the lens of Global International Relations three elements impact vaccine access and affordability: human security, global governance, and International Law. First, the health emergency requires rethinking security considering the multiple

risks and threats centred on the human being. Second, inefficiency of global governance led to the success of vaccine diplomacy over Covax Facility, as well as India and South Africa's long and uncertain struggle for a waiver in the World Trade Organisation. Finally, although Law plays an essential role in building resilience in situations of vulnerability, the international legal system lacks treaties that rule pandemics or establish limits to intellectual property if the immunity of herd requires it.

* Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Investigadora posdoctoral de la Universidad de Monterrey (México); Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público (de licencia) de la Universidad de la República (Uruguay), Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (Uruguay). [maria.bas@udem.edu]; [https://orcid.org/0000-0002-2300-8369].

** Magíster en Relaciones Internacionales con orientación en Economía, Política y Derecho de la Integración Regional. Coordinadora Académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho, Universidad de la República (Uruguay); Profesora Adscrita de Historia de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho, Universidad de la República (Uruguay). [monica.nieves@fder.edu.uy]; [https://orcid.org/0000-0001-7422-2966].

Recibido: 22 de octubre de 2021 / Modificado: 22 de marzo de 2022 / Aceptado: 28 de marzo de 2022

Para citar este artículo:

Bas Vilizzio, M. M y Nieves Aguirre, M. F. (2022). COVID-19 from the lens of Global International Relations. *Oasis*, 36, 21-38.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.03>

Key words: COVID-19; human security; global governance; International Law; Global International Relations.

COVID-19 DESDE EL LENTE DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES GLOBALES

RESUMEN

Aunque el inicio de la vacunación contra la covid-19 trajo esperanza, el Fondo Monetario Internacional pronostica que la principal falla en la recuperación global es el acceso a las vacunas, argumento que refuerza la idea de que la covid-19 es una sindemia y no una pandemia. Este artículo sostiene que, desde la perspectiva de las relaciones internacionales globales, tres elementos impactan en el acceso y asequibilidad de la vacuna: la seguridad humana, la gobernanza global y el derecho internacional. En primer lugar, la emergencia sanitaria requiere repensar la seguridad considerando múltiples riesgos y amenazas centrados en el ser humano. Asimismo, la ineficacia de la gobernanza global condujo al éxito de la diplomacia de las vacunas sobre el Mecanismo Covax, así como a una larga e incierta lucha de India y Sudáfrica por una suspensión temporal de las patentes en la Organización Mundial del Comercio. Finalmente, si bien el derecho juega un papel fundamental en la construcción de

resiliencia en situaciones de vulnerabilidad, el sistema internacional carece de tratados sobre pandemias o que establezcan límites a la propiedad intelectual si la inmunidad de rebaño así lo requiere.

Palabras clave: Covid-19; seguridad humana; gobernanza global; derecho internacional; relaciones internacionales globales.

Global solidarity will save lives, protect people and help defeat this vicious virus.

Antonio Guterres, Secretary-General of the United Nations¹

STARTING POINT

The global spread of the SARS-CoV-2 virus has led to a syndemic², rather than a pandemic, considering that its understanding must encompass both the pathogen and the social and economic causes and effects. This characteristic is highlighted in regions such as Latin America and the Caribbean, the most unequal regions on the planet, characterised by weak health systems, labour informality, and access to education, where the social and economic effects of the health emergency will be decisive in the coming years (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2020). Moreover, the chiaroscuro of regional integration processes leads to deepening unequal

¹ Speech delivered on 16 January 2021 when COVID-19 deaths reach 2 million worldwide. Information available: <https://www.un.org/en/coronavirus/our-world-can-only-get-ahead-virus-one-way-together>

² The term syndemic was coined by Singer (2009) and recovered by Horton (2020) to refer to COVID-19.

development in vaccination access (Morillas, 2021, p. 31).

The global scenario is not only affected by the crisis of COVID-19. It also feeds back into the crisis of multilateralism, conveyed by the institutional weakness of two key actors: the World Health Organisation and the World Trade Organisation; and the crisis of globalisation (Sanahuja, 2020; 2018)³, a phenomenon also analysed as a process of *slowbalisation*⁴, or the withdrawal from hyper globalisation, in the words of Rodrik (2010). It is within this framework that new power dynamics are emerging between State actors—the dispute for hegemony between the United States and China⁵—and non-State actors, especially transnational companies linked to the pharmaceutical industry.

With a multi-crisis scenario as a backdrop, the initiation of COVID-19 vaccination projected the first step towards the end of the syndemic (Bas Vilizzio & Nieves, 2020). However, 2021 has brought new uncertainties and challenges regarding the production and distribution of vaccines, particularly in the Global South. As the “transformations playing out in our world are not merely “out there”. They also chime intimately on the way we build our knowledge”, in terms of Acharya and Tussie (2021, p. 1), this piece takes a Global

International Relations approach (Acharya & Buzan, 2019).

Global International Relations reflects and aspires to “develop a genuinely inclusive and universal discipline that truly reflects the growing diversity of its IR scholars and their intellectual concerns” (Acharya & Buzan, 2019, p. 295). The idea of Global International Relations begins with the question: “Does the discipline of International Relations truly reflect the global society we live in today?” (Acharya, 2014, p. 647). As this body of knowledge is still strongly linked to its British-North American roots, the main challenge is to overcome this false dilemma between the West and the Rest, that often marginalises or minimises the latter in knowledge construction.

Thus, Acharya (2014) proposed six dimensions in Global International Relations. Firstly, it is rooted in the diversity, and it is not a discipline that “applies to all”. In second place, world history plays a key role in developing “concepts and approaches from non-Western contexts on their own terms and to apply them not only locally, but also to other contexts, including the larger global canvas”. Global International Relations is not a proposal to replace Traditional International Relations, but to include mainstream theories, concepts, and methods. Moreover, it is

³ The author argues that the crisis of COVID-19 is a crisis within a larger crisis, that of globalisation.

⁴ Although the term was coined by the Dutch trend watcher Adjiedj Bakas, it has been used systematically by The Economist magazine since the 24 January 2019 edition, entitled “Slowbalisation: The future of global commerce”.

⁵ For further analysis see: Ito Cerón (2021).

an invitation to “rethink their assumptions and broaden the scope of their investigations” (Acharya, 2014, p. 650).

Fourth, the term “global,” instead of rejecting regions, regionalisms, or area studies, integrates them as a relevant part of the discipline. In other words, “regional words” are crucial “for transcending still dominant binary imaginaries between a globalised, that is, flat and equal world, on the one hand, and one that is fractured into fixed regional blocs, on the other” (Aderl & Witt, 2020, p. 42). Fifth, Global International Relations avoids exceptionalism and embraces heterogeneity and inclusivity. Finally, it integrates “the voices and agency of the South and opens a central place for subaltern perspectives on global order and the changing dynamics of North-South relations” (Acharya, 2014, p. 652)⁶.

To put this in a nutshell, Global International Relations involves a plurality of topics, concepts, theories, and approaches, decentring the perspective from the West and the Global North. In light of the above, this paper aims to explore which pieces of the International Relations puzzle are needed to address affordability and global access to COVID-19 vaccines. Furthermore, considering that new and complex issues, such as those addressed by Global International Relations, require a view from the core and to/from the margins with other disciplines, this paper also draws on concepts and theories from other neigh-

bouring disciplines such as Sociology, International Law, Political Economy, and Ethics. As the boundaries between fields have become increasingly porous, this analysis allows us to recover the knowledge that emerges from the intersections between them.

The following sections will analyse three key pieces in the International Relations puzzle that allow us to answer the guiding question of this paper: the chiaroscuro of protection in human security, the absence of international norms, and the challenges of efficient global governance.

THE CHIAROSCURO OF THE PROTECTION OF HUMAN SECURITY

The first piece of the puzzle is human security, which is centred on the individual as an approach. It loses its State-centric focus, which has historically characterised security, as it becomes deterritorialised. Thus, the imminence of COVID-19 challenges the sovereign State since the traditional paradigms of risks and threats have been substantially transformed. In these terms, the United Nations Development Programme’s 1994 Human Development Report stated that human security “is conveyed in a child that does not die, in a disease that does not spread” (UNDP, 1994, p. 25).

This strengthened the broad nature and scope of a classic concept. In terms of multidimensionality, it was formalised in 2003 with

⁶ The idea of Global International Relations also has its detractors, for instance Aderl and Witt (2020) argue that rather than assuming that “global” is an analytical category, scholars need to discuss and reconstruct the idea of “globalisms”—the “imaginary of the globe as a holistic and universal entity” (2020, p. 35)—.

the Declaration of the Organisation of American States on Security in the Americas, at the Special Conference in Mexico (Declaration on Security in the Americas, 2003). Likewise, the outline of the 2003 Report of the Commission on Human Security resulting from the Millennium Declaration of 2000, entitled "Human Security Now" (United Nations Commission on Human Security, 2003), included essential elements in order to place the individual at the centre of security. As a result, two strategies were outlined: from above, based on protecting people from dangers, and from below, in relation to promoting their empowerment.

While State measures are channelled towards human security, their protection denotes *chiaroscuro*. While deaths continue—we only need to think of the case of Brazil, where more than six thousand people died by October 2021—the “massive” appropriation of vaccines by certain States reveals new forms of global inequality. In terms of ethics, there is evidence of exclusion logic and a growing insensitivity in this regard, following Assmann (1995), who focuses on the pretension of “a society where everyone fits”. As Lamata (2021) points out, the richest countries, representing 14% of the population, have monopolised 84% of vaccines, a situation that can be classified as “vaccine apartheid” from an ethical point of view. Thus, in Vilasanjuan’s terms (2021, p. 22), the world faces a health, economic and political division between those

who have access to vaccines and those who do not.

Consequently, the COVID-19 Vaccines Global Access or Covax Facility, created for the purchase and distribution of vaccines to developing countries, ended up being a “beautiful idea that fell short”, as Usher (2021) argues. The Covax Facility was an initiative in which the Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI), the World Health Organization (WHO) and the Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI) joined forces. Its objective was the development and manufacture of vaccines against COVID-19, as well as diagnostic tests and treatments, to guarantee rapid and equitable access for everybody in every country. One hundred and ninety countries are part of the Facility, 98 are high-income countries and the remaining 92 are low-and middle-income countries. The latter meet the requirements of the “advance market commitment” (AMC), whose goal was to immunise up to 20% of its population by the end of 2021 (World Health Organisation, 2020).

This mechanism has been especially underpinned by the so-called Team Europe, which has allocated a package of resources for the EU, its financial institutions, and its States—as is the case of Spain⁷—to collaborate with vulnerable States, which will receive vaccines at no cost, or at a more advantageous price, depending on the case (European Union External Action Service, 2021).

⁷ That by the end of June 2021, AstraZeneca’s donation of 7.5 million vaccines through the Covax Facility for countries in Latin America and the Caribbean began. Information available at: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2021_NOTAS_P/20210726_NOTA165.aspx. Last accessed 30 July 2021.

Despite this, two elements are notable in its failure: firstly, the insufficient specific funding from developed States, as the Covax Facility is based on solidarity and equity, in other words, on the “institutionalised” donation of doses by developed States. Secondly, the functioning of the mechanism was compromised by the lack of vaccines produced and the planned system of distribution. In fact, as of May 2021, Usher notes that 80 million doses were delivered to low and middle-income States, and 22 million to high-income States. This number is in addition to the doses already purchased by the latter, a fact that contributes to the construction of a spiral of hoarding and greater—if not absolute—decision-making capacity for distribution.

It is in this context that the so-called “vaccine diplomacy”, implemented through donations from developed to developing States, as announced at the G7 summit of 11-13 June 2021 in Carbis Bay (G7, 2021), is fed back into this framework. Certain States—in particular the United States, the European Union, India, Russia, China, among others—have transformed vaccines into a “diplomatic instrument” to strengthen their diplomatic relations. This modality has also been called “opportunistic vaccine diplomacy” (García Waldman & Ortiz Téllez, 2021).

While these measures help to build scaffolding for emergency situations, they are one-off and partial, they do not solve the underlying problem, and they deepen asymmetric centre-periphery relations. Bearing in

mind that less than 35% of the world’s population was fully vaccinated by October 2021⁸, and that this percentage varies radically from country to country (see figure 1 and 2), and that approximately eight billion more doses are still needed to achieve herd immunity on a global scale, the G7 decision to donate one billion doses is insufficient.

Is it essential to allude to ethics in the discussion on the accessibility of vaccines? As Latin America reveals itself through its asymmetries, human security is determined to be at the heart of political agendas at both the domestic and international levels. This is because its core is inseparable from security, sustainable development, and peace. In terms of agency, the focus should also be on undermining the structural violence (Galtung, 1969) that has been established and naturalised in the region over the decades, and which has been dramatically revealed with the advent of COVID-19. The invisibility of this violence has been exposed in the fragile health systems, the high levels of labour informality, poverty, inaccessibility to education and housing, among others (ECLAC, 2020).

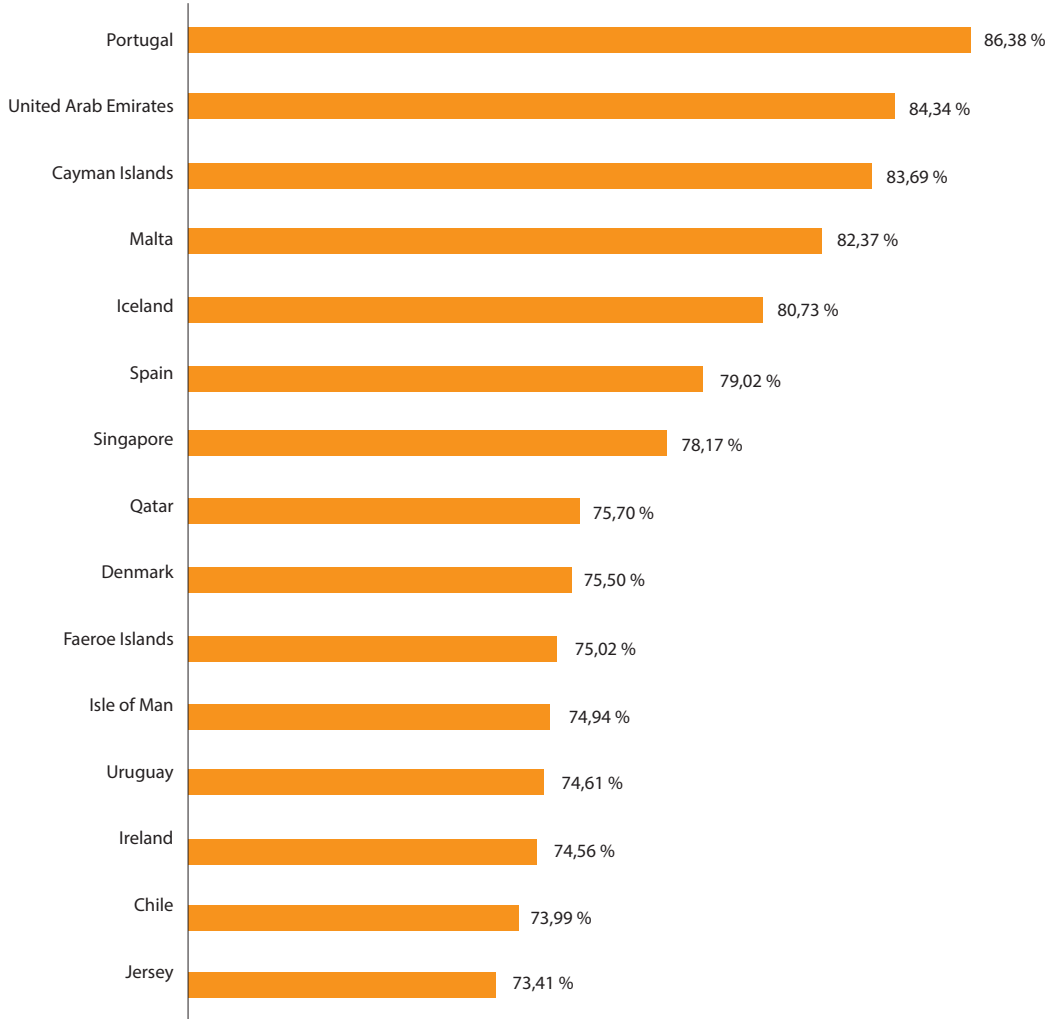
The point is that human security implies moving away from traditional security paradigms, as threats and risks are different, so that life and human dignity are the focus (UNDP, 1994). From this perspective, it is not only a question of transforming the syndemic into a security problem, i.e., securitising it, but also of determining the focus of the problem and

⁸ Information available at: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>. Last accessed on: 13 October 2021.

making it visible, since human security and securitisation are approaches (Nieves, 2021). As Buzan, Wæver and de Wilde argue, the definition of securitisation is “constituted by

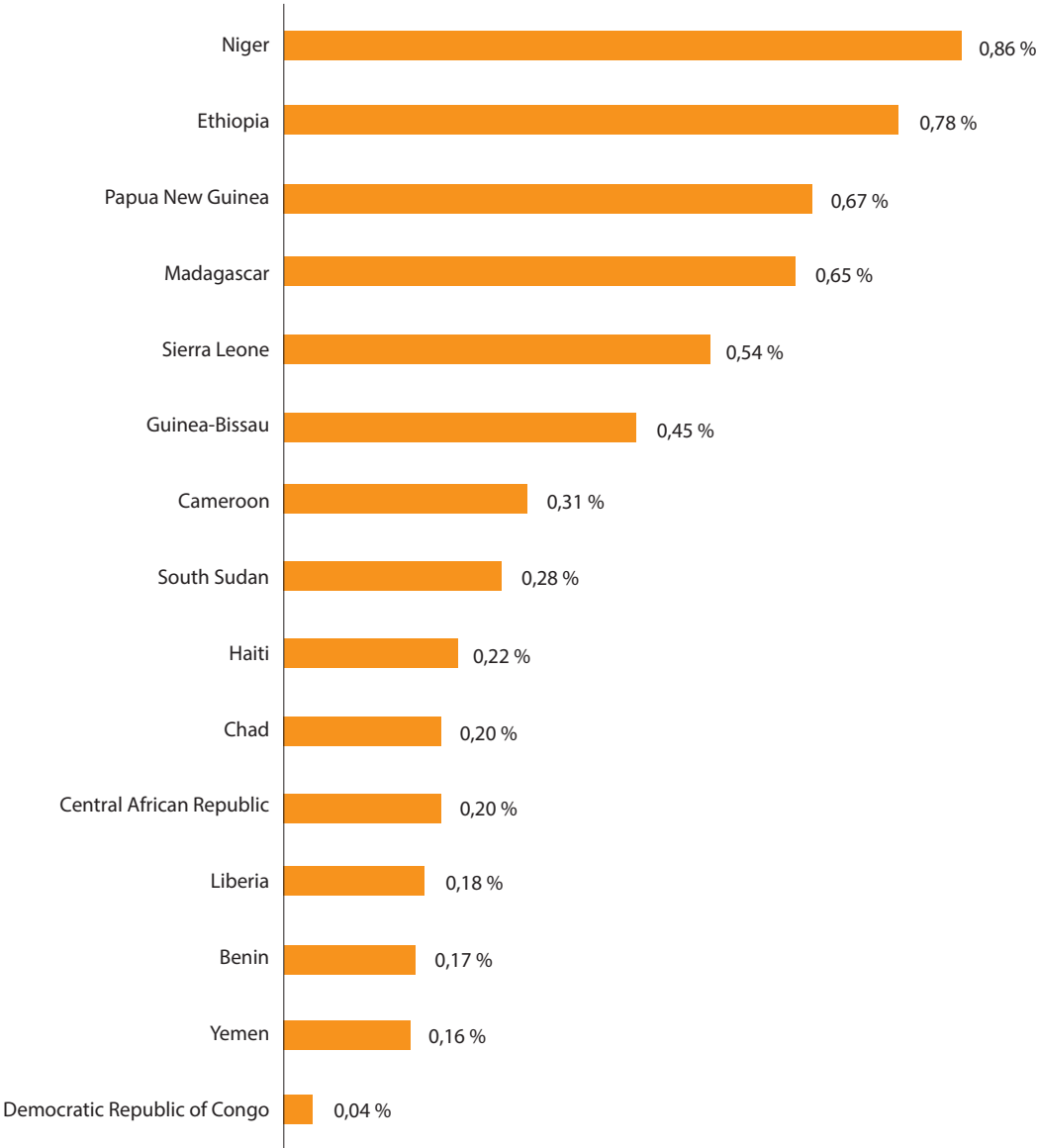
the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects” (Buzan, *et al.*, 1998, p. 25).

Figure 1
Share of population fully vaccinated. Top 15 countries



Source: Our World in Data. Coronavirus (COVID-19) Vaccinations. Last accessed 13 October 2021.

Figure 2
Share of population fully vaccinated. Bottom 15 countries



Source: Our World in Data. Coronavirus (COVID-19) Vaccinations. Last accessed 13 October 2021.

Moreover, Frenkel and Dasso-Martorell (2021, p. 25) affirm that the COVID-19 health crisis paved the way for a process of “re-securitisation”, characterised by discourses that identify neighbours as a threat to security and health. As a consequence, borders are fortified and militarised. The lens should be directed at the narratives that are determining a securitisation driven by the State of emergency. Exceptional situations require exceptional solutions, so in terms of public policy, it is crucial to have a State with a broad response capacity, which is far from being the common denominator in Latin America.

Human security, as an evolving concept, favours the understanding of global vulnerabilities (Periago, 2012), and emphasises priorities at different levels: local, national, and international. Thus, it aims to build an agenda in order to identify and create public policies that approach critical issues that abruptly or massively affect people (Fuentes Julio, 2012). In addition, and taking into account the context of the syndemic, it is important to recapture Svampa’s (2020) reflection on the emergence of a “transitory sanitary Leviathan” with two faces in Latin America, which simultaneously implies the return to the Welfare State and the State of Exception.

The securitisation of COVID-19 has been evidenced in multiple governmental measures, ranging from tracking and surveillance of circulation, and border closures,

to economic support measures for the most disadvantaged sectors. From this syndemic perspective, the global root of the problem demands global and comprehensive solutions. However, phenomena such as “vaccine nationalism” undermine global solutions. Vaccine nationalism happens when certain States have acquired more doses than necessary, which means that high-income countries have faster access to vaccines (De Santos Pascual, 2021).

In the Global South, vaccine nationalism is evident in the inaccessibility of vaccines—among other things due to the poor results of the Covax Facility—deepens asymmetries and reinforces exclusion. António Guterres, United Nations Secretary-General, warned that “vaccine nationalism and hoarding are putting us all at risk. This means more deaths. More shattered health systems. More economic misery. And a perfect environment for variants to take hold and spread”⁹ (United Nations, 2021). The consequences of asymmetries and exclusion are identifiable in the centre-periphery logic but also in the intra-periphery since the reality of Latin American States is extremely unequal. In this stark scenario, people suffer.

EFFICIENT GLOBAL GOVERNANCE

To address access and affordability of COVID-19 vaccines, the second piece of the International Relations puzzle to consider is global governance, both at the global health and

⁹ United Nations Secretary-General António Guterres’ video message to the World Health Summit, Berlin (24 to 26 October 2021).

global trade levels. In this framework, several actions of multilateral substance have proposed auspicious alternatives. These include the May 2021 resolution on Strengthening the World Health Organisation's Preparedness and Response to Health Emergencies, which reflects the need for international standards to protect human security.

For this reason, the World Health Organisation, the President of the European Council, and over 30 Heads of State or Government¹⁰, have embarked on the path towards an international instrument for future pandemic preparedness. The proposal is rooted in the multi-sectorial "one health" approach—human, animal, and environmental¹¹—promoted since 2008 by the World Health Organisation, the Food and Agriculture Organisation of the United Nations, and the World Organisation for Animal Health. Other central ideas are early detection and prevention of pandemics, building resilience, efficient response to ensure universal and equitable access to medicines, vaccines, and diagnostic test kits.

This path towards a multilateral treaty demonstrates that for a global issue, the response must (and will) necessarily be global. Although the legal journey has only just begun, weakened global governance must

be empowered to harness it in the face of individual actions. From the lens of the vulnerability paradigm in law (Fineman, 2010; 2019), the strengthening of global governance institutions is essential to facilitate resilience building. The focus of analysis shifts to the individual as a vulnerable subject and States as duty bearers, both in times of exceptionality—e.g., COVID-19 syndemic—and in normal times.

In the area of international trade, the World Trade Organisation has been discussing India and South Africa's revised proposal on the temporary suspension of intellectual property rights on the vaccine and other COVID-19-related products and technologies, dated 25 May 2021 (World Trade Organisation, 2021). The proposal was supported by nearly a hundred low and middle-income States. After the initial rejection, the United States, the European Parliament—but not the majority of EU members—China, and other States were willing to discuss the issue. At the Trade-Related Intellectual Property Rights Agreement Council meeting on 9 June 2021, the members decided to follow this path.

Is this a sign that the current global governance architecture is efficient? Is discussion enough? Discussion on the issue is not enough,

¹⁰ Albania, Australia, Azerbaijan, Canada, Chile, Costa Rica, Dominican Republic, Egypt, Fiji, Georgia, Iceland, Indonesia, Kenya, Montenegro, Norway, Paraguay, Philippines, Qatar, Republic of Korea, Republic of Moldova, Rwanda, Senegal, South Africa, Sudan, Thailand, Tunisia, Turkey, Ukraine, United Arab Emirates, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America, Uruguay and Member States of the European Union.

¹¹ 9 It is at this point that the relationship between production models, health and climate change becomes particularly relevant. On combating climate change, see Mann (2021).

but all changes start with discussion, especially because “the extraordinary circumstances of the pandemic demand extraordinary measures” as the statement by US Trade Representative Katherine Tai indicates (Office of the US Trade Representative, 2021).

Cutting across the discussion there are other dilemmas linked to the very functioning of the organisation and its process of adopting resolutions. In this sense, the consensus rule in the World Trade Organisation can be questioned because its specific exceptions—which allow the use of the majority—do not consider exceptional situations such as a syndemic, an aspect that links this piece of the puzzle with the next: the absence of international legal norms.

(ABSENCE OF) INTERNATIONAL LAW

Global governance rests on International Law as a set of rules also responsible for constructing a public space where the voices of the weakest are heard, as Koskeniemi (2004) argues. Therefore, the third piece towards understanding the issue is found in International Law: why is a legal discussion on trade-related intellectual property rights necessary, driven by middle and low-income States, and during a global health emergency? The key is not found in International Law, but in its absence. There are no international treaties on pandemics or syndemics, nor are there any international regulations that set limits on the intellectual property where global herd immunity requires it.

The absence of international legal norms is rooted in the political power of transnational

corporations as actors in International Relations with growing political weight (Strange, 2001). As Tussie argues, corporations are political actors as they affect State's conduct, for instance, in setting the agenda, announcing an investment or disinvestment, having permanent contact with the State in all levels (Tussie, 2015, p. 160). However, in the dynamics of the State-business relationship, the reduction of State authority (Sassen, 2010) through deregulation or the absence of regulation plays a fundamental role, which places transnational corporations in the role of agents that promote a market-based regulatory framework (Saguier & Ghiotto, 2018).

In addition to the discussion at the World Trade Organisation level on a temporary suspension of intellectual property rights, another option permeates the international system based on public-private partnership manufacturing, known as the “third way”. This idea, supported by the Director-General of the World Trade Organisation (Okonjo-Iweala, 2021) and present in Mazzucato's (2018) contributions on the “entrepreneurial State”, is close to AstraZeneca's production strategy (Soriot, 2021).

The productive capacity demonstrated in Latin American and Caribbean States—for example Argentina, Brazil, and Mexico—suggests that this could be a complementary path in the face of a pressing factor such as time. Time does not only refer to the complex discussions in the World Trade Organisation, but also to the processes of transferring know-how and the logistics that will be required afterwards if the temporary suspension becomes a reality.

Another key element in the international legal mapping linked to the eventual suspension of intellectual property rights is the rules underpinning the international investment protection regime. International investment agreements, mostly bilateral investment treaties (BITs) but also free trade agreements and plurilateral agreements, often contain international arbitration jurisdiction extensions to resolve legal disputes between foreign investors and host States. The network is completed by domestic laws on investment promotion and State-business contracts.

The investor-State dispute settlement regime, part of the abovementioned regime, has four main features: 1) those who have *jus standi* and *locus standi* are the foreign investors; 2) arbitral tribunals are created for a specific case—regardless of whether they are administered by an institution such as the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)—; 3) there is no obligation to exhaust local remedies to access international arbitra-

tion unless the legal instrument specifies it; 4) arbitral awards are not subject to appeal (Bas Vilizzio, 2020).

How does investor-State dispute settlement link to the State-pharmaceutical company dynamics surrounding COVID-19 vaccines? While the terms of contracts for the distribution of vaccines have been confidential, they often include clauses to resolve disputes in the event of non-compliance. In addition, States such as Argentina¹³, Peru¹⁴, and Paraguay¹⁵ have enacted laws that include an extension of jurisdiction to international arbitration. However, even without the new legalities constructed in a framework of exceptionality, the existing network of international investment agreements operates as a platform for pharmaceutical companies to sue States if they believe their rights have been violated in the distribution of vaccines.

How does the waiver operate in the framework of the World Trade Organisation? While it is an exception to intellectual pro-

¹² The WTO infographic “The global race to vaccinate” is illustrative of this situation.

¹³ Law 27.573: “Law on vaccines aimed at generating acquired immunity against COVID-19”, 29 October 2020, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/343958/norma.htm>

¹⁴ Supreme Decree 186-2020-PCM, “Supreme Decree authorising the Ministry of Health to express the Peruvian State's commitment to submit disputes arising from the contractual relationship to international arbitration in the framework of contracts concluded under Emergency Decree No. 110-2020, Emergency Decree that dictates extraordinary measures to facilitate and guarantee the acquisition, conservation and distribution of vaccines against COVID-19”. 1 December 2020. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-autoriza-al-ministerio-de-salud-para-que-decreto-supremo-n-186-2020-pcm-1908302-1/>

¹⁵ Law 6707: “Law that declares the research, development, manufacture and acquisition for free distribution to the population of vaccines against COVID-19 to be a public good”, 14 January 2021, <https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2021/01/Ley-6707.pdf>

property rules, it is limited to the Agreement on Trade-Related Intellectual Property Rights and does not extend to the rules outside the WTO regime. Ergo, bearing in mind that definitions of investment are often broad and inclusive, a pharmaceutical company could eventually sue a State based on the extensive network of international investment agreements in force.

Examples of previous arbitrations related to intellectual property and public health are *Philip Morris v. Australia* (Permanent Court of Arbitration case number 2012-2) and *Eli Lilly v. Canada* (ICSID case number UNCT/14/2). However, the most emblematic dispute is probably *Philip Morris v. Uruguay* (ICSID case number ARB/10/7)¹⁶. In this case, the tribunal understood that the State had the police power to regulate public health, in this case through tobacco control measures¹⁷, and therefore did not incur international responsibility¹⁸. The precedents are not binding in investor-State arbitration, so a future award need not necessarily follow this reasoning.

The current syndemic presents itself as a turning point for a regime undergoing a crisis of legitimacy, which should be addressed by

one of the following measures in the short- and/or medium-term: 1) a moratorium on pending disputes in investor-State arbitration tribunals and a restriction on future claims related to measures adopted to alleviate the COVID-19 syndemic; 2) the introduction of counterclaims as a general rule in the investor-State dispute settlement regime; 3) an explicit reference to States' right to regulate, as the heart of regulatory sovereignty¹⁹; 4) an explicit exclusion of protected areas or policies such as environment, public health or human rights (Bas, 2021).

In this context, is a legal discussion of human security required? This approach is implicit in many conventions linked to International Humanitarian Law, migration, refuge, sustainable development, and climate change. It also cuts across the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda but lacks specific international standards. The evolving, dynamic and holistic nature implicit in the notion of human security favours its multi-sectorial applicability, which, although a positive attribute, its applicability is subject to criticism as it focuses on the indiscriminate use of the concept.

¹⁶ At the pre-arbitration stage, the situation in Colombia and the laboratory Novartis can be mentioned in relation to the licensing of the drug Imatinib for cancer, especially chronic myeloid leukaemia, which the laboratory markets under the name Glevec. For an analysis of the issue see: Díaz Pinilla *et al.* (2016).

¹⁷ Single submission rule and the 80/80 rule in application of Article 11 of the World Health Organisation Framework Convention on Tobacco Control.

¹⁸ For a specific analysis of the *Philip Morris v. Uruguay* case, see Bas Vilizzio and Michelini (2019).

¹⁹ On regulatory sovereignty see: Bas Vilizzio (2020b, pp. 284-288).

CONCLUDING REMARKS

The multidimensional effects of the global expansion of SARS-CoV-2 have deepened economic and social inequities. Although the initiation of vaccination brought hope, International Monetary Fund (2021) forecasts that the main fault line to global recovery is access to vaccines, an argument that reinforces the idea that COVID-19 is a syndemic. In a multi-crisis scenario, the recognition of the COVID-19 syndemic forces the incorporation of new pieces into the puzzle of Global International Relations, to understand the new uncertainties and growing challenges of a transforming liberal order.

Although the concept of human security is robust and comprehensive, it lacks specific international normative instruments, which is its most notable weakness. This is in addition to the fact that the broad and even confusing use of the idea questions its validity and strength. While human security and securitisation are approaches, the risk of abusing the latter and permeating all areas and public decision-making processes should ring an alarm, in a region of vulnerable States that are challenged multi-dimensionally. Such is the case that the decision-making processes of Latin American States, which are so sensitive to the external environment, are increasingly being subjected to exceptional situations that drive them to adopt exceptional measures.

In projecting long times of uncertainty, will exceptionality be a constant? Transforming problems into windows of opportunity

is highly complex and costly for States in the Global South. In global terms, these are processes that face a disadvantage, and in general, they are options that are discarded in a rush to deal with the urgent at the expense of resolving the important.

There is a need for discussion on new roadmaps for governance and cooperation. While some multilateral actions that have been put on the table offer auspicious options, actions such as "vaccine nationalism" coupled with "vaccine diplomacy" only deepen asymmetries in the Global South, proposing a pessimistic scenario for the end of the syndemic. It is therefore in terms of efficient global governance that global alternatives must be offered, framed, and reflected by a legal framework with effective and resilient institutions. The absence of specific International Law to respond to the current syndemic situation is a global problem, and its discussion is the starting point for transformations.

In conclusion, three key issues need to be dealt with in order to address affordability and access to vaccines: the chiaroscuro of protecting human security, the absence of international norms, and the challenges of effective global governance. Approaching these three issues multilaterally is the basis for building resilience in an increasingly inequitable and vulnerable world. The identification of what are considered to be the neuralgic points of the problems identified by COVID-19 does not exhaust either the analysis or the perspective, but rather helps to identify a series of articulable pieces to begin to redefine the responses.

REFERENCES

- Acharya, A. (2014). Global International Relations (IR) and Regional Worlds: A New Agenda for International Studies, *International Studies Quarterly*, 58(4), 647-659. <https://doi.org/10.1111/isqu.12171>
- Acharya, A., & Buzan, B. (2019). *The Making of Global International Relations. Origins and Evolution of IR at its Centenar*. Cambridge University Press.
- Acharya, A., & Tussie, D. (2021). Introduction. Latin America and the Caribbean in Global International Relations. In A. Acharya, M. Deciancio & Tussie, D. (Eds.), *Latin America in global international relations*. Routledge.
- Anderl, F., & Witt, A. (2020). Problematising the Global in Global IR. Millennium: *Journal of International Studies*, 49(1), 32-57. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0305829820971708>
- Assman, H. (1995). Por una sociedad donde quepan todos. *Revista Pasos*, 62.
- Bas, M. (2021). Treinta años del Mercosur: caminos recorridos y hoja de ruta para la solución de controversias inversor-Estado. *Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 26, 20-39. <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/593/387>
- Bas Vilizzio, M. (2020). *Las respuestas a la covid-19 en el laberinto de la solución de controversias inversor-Estado*. Análisis Carolina 46/2020. Fundación Carolina. https://doi.org/10.33960/AC_46.2020
- Bas Vilizzio, M. (2020b). Estado-empresas transnacionales: cambios en el régimen de solución de controversias inversor-Estado y redefinición de la soberanía a la luz de la protección de los derechos humanos. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 271-294. <https://doi.org/10.24215/23142766e116>
- Bas Vilizzio, M., & Michelini, F. (2019). *Arbitraje de inversiones y derechos humanos: un análisis particular del caso. Philip Morris contra Uruguay*. Comisión Sectorial de Investigación Científica. Universidad de la República. https://www.csic.edu.uy/sites/csic/files/Bas%20Vilizzio_Arbitraje%20de%20inversiones%20y%20derecho%20humanos%20Un%20an%C3%A1lisis%20particular%20del%20caso%20Philip%20Morris%20contra%20Uruguay_FDER.pdf
- Bas Vilizzio, M., & Nieves, M. (31 December, 2020). Vacuna contra la covid-19, seguridad humana y mercado. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/12/vacuna-contra-la-covid-19-seguridad-humana-y-mercado/>
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security. A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2020). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Cepal. LC/PUB.2020/17-P. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/91/S2000881_es.pdf
- Declaration on Security in the Americas (28 October 2003). OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec. 1/03 rev. 1. Special Conference on Security, Mexico.
- Díaz Pinilla, L., Guevara, R., Lamprea, N., & Lizarazo-Cortés, O. (2016). Caso Imatinib: análisis técnico y jurídico del trámite de patente en Colombia. *Revista La Propiedad Inmaterial*, 22, 141-172. <https://doi.org/10.18601/16571959.n22.08>
- De Santos Pascual, J. C. (17 January, 2021). La ONU alerta de que el nacionalismo de las vacunas es contraproducente, *Euroneus*. <https://es.euroneus.com/2021/01/17/la-onu-alerta-de-que-el-nacionalismo-de-la-vacunas-es-contraproducente>

- Fineman, M. A. (2010). The vulnerable subject and the responsive state. *Emory Law Journal*, 60; *Emory Public Law Research Paper*, 10-130. <https://ssrn.com/abstract=1694740>
- Fineman, M. A. (2019). Vulnerability and Social Justice. *Valparaiso University Law Review*, 53(2), 341. <https://scholar.valpo.edu/vultr/vol53/iss2/2>
- Frenkel, A., & Dasso-Martorell, A. (2021). Pandemic and regional disintegration: COVID-19 and the dismantling of the South American security community. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 31, 25-42. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/4987>
- Fuentes Julio, C. (2012). Seguridad humana: referencias conceptuales y enfoque práctico para América Latina. In F. Rojas Aravena (Ed.), *Seguridad humana, nuevos enfoques*. Flacso. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/128266-opac>
- G7 (2021). *Carbis Bay G7 Summit Communiqué: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better*. <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-3-1.pdf>
- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191. <http://www.jstor.org/stable/422690>.
- García Waldman, D., & Ortiz Téllez, G. (2021) La diplomacia de las vacunas y su impacto en Latinoamérica. *Foreign Affairs Latinoamérica*. <https://revistafal.com/la-diplomacia-de-las-vacunas-y-su-impacto-en-latinoamerica/>
- Horton, R. (2020). Offline: COVID-19 is not a pandemic. *The Lancet*, 396 (10255), 874. doi. [org/10.1016/S0140-6736\(20\)32000-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32000-6)
- International Monetary Fund (2021). *Fault Lines Widen in the Global Recovery*. *World Economic Outlook Update*. IMF. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2021/Update/July/English/text.ashx>
- Itó Cerón, J. C. (2021). Transformaciones del sistema internacional en el contexto de pospandemia: oportunidades de consolidación para China y las potencias emergentes. *Oasis*, 34, 207-221. <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.12>
- Koskenniemi, M. (2004). Global governance and public international law. *Kritische Justiz*, 37(3), 241-254. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0023-4834-2004-3-241/global-governance-and-public-international-law-volume-37-2004-issue-3>
- Lamata, F. (2021). Las patentes y el acceso a las vacunas: un desequilibrio que mata. In M. Mesa (Ed.) (2021). *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta*. *Anuario CEI-PAZ 2020-2021*, 29-49. Ceipaz. <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2021/06/ANUARIO-DEF.pdf>
- Mann, M. (2021). *The New Climate War: The Fight to Take Back Our Planet*. Public Affairs.
- Mazzucato, M. (2018). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths* (Revised edition). Public Affairs.
- Morillas, P. (2021). Multipolaridad sanitaria: el uso geopolítico de la vacuna. En E. Soler i Lecha (Ed.), *Geopolítica de la salud vacunas, gobernanza y cooperación* (Report 7, pp. 25-32). CIDOB. https://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n_7/multipolaridad_sanitaria_el_uso_geopolitico_de_la_vacuna
- Nieves, M. (2021). Tiempos de crisis: Uruguay y su apuesta a la seguridad humana. In L. Bogado, & L. Bono (Comps.), *Latinoamérica, una región en crisis. Los efectos de la pandemia* (Documento de trabajo, 25, pp. 111-121). Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata.

- Office of the United States Trade Representative (5 May, 2021). *Statement from Ambassador Katherine Tai on the COVID-19 TRIPs waiver*. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/may/statement-ambassador-katherine-tai-covid-19-trips-waiver>
- Okonjo-Iweala, N. (2 March, 2021). Opinion world trade organization. Ngozi Okonjo-Iweala: WTO members must intensify co-operation. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/0654600f-92cc-47ad-bfe6-561db88f7019>
- Periago, M. (2012). Seguridad humana y salud pública. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 31 (5). <https://iris.paho.org/handle/10665.2/9332>
- Rodrik, D. (2010). *La paradoja de la globalización*. Antoni Bosch.
- Saguier, M., y Ghiotto, L. (2018). Las empresas transnacionales: un punto de encuentro para la Economía Política Internacional de América Latina. *Desafíos*, 30(2), 159-190. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6222>
- Sanahuja, J. A. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Colección Pensamiento Propio, 7-68. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/007-Sanahuja.pdf>
- Sanahuja, J. A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. In M. Mesa (Coord.) (2020). Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. *Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19* (pp. 27-54). Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/60555/>
- Sassen, S. (2010). Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas. In G. Teubner, S. Sassen, & S. Krasner (Eds.), *Estado, soberanía y globalización*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar.
- Singer, M. (2009). *Introduction to syndemics. A critical systems approach to public and community health*. Jossey-Bass.
- Soriot, P. (8 June, 2021). Vaccinating the World. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/accelerating-global-covid19-vaccination-by-pascal-soriot-2021-06>
- Strange, S. (2001). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Encuentro. Icaria Editorial, Intermón Oxfam.
- The Economist (24 January, 2019). Slowbalisation: The future of global commerce. *The Economist*. <https://www.economist.com/weeklyedition/2019-01-26>
- Tussie, D. (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: Notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, 24(48). <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1457>
- Union External Action Service (2021). *Coronavirus: News on EU action, vaccines, Team Europe support, disinformation, repatriation and solidarity stories*. European Union, External Action Service. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76341/coronavirus-latest-news-eu-actions-repatriation-efforts-and-solidarity-stories-around-world_en
- United Nations Commission on Human Security (2003). *Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana*. UNCHS. http://iidh-web-server.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/733e4b3f-3b8f-45d3-aa01-fe7c19326dee.pdf
- United Nations Development Programme (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. UNDP.

- http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- United Nations (24 October, 2021). Vaccine nationalism, hoarding putting us all at risk, Secretary-General tells world health summit, warning COVID-19 will not be last global pandemic. *Press Release* SG/SM/20986. <https://www.un.org/press/en/2021/sgsm20986.doc.htm>
- Usher, D. A. (19 June, 2021). A beautiful idea: how Covax has fallen short. *The Lancet*, 397(10292), 2322-2325. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)01367-2/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)01367-2/fulltext)
- Vilasanjuan, R. (2021). Multilateralismo sanitario: se busca gobierno para la salud global. In E. Soler i Lecha (Ed.) (2021). *Geopolítica de la salud vacunas, gobernanza y cooperación* (Report 7, pp. 25-32). CIDOB. https://www.cidob.org/articulos/cidob_report/n_7/multilateralismo_sanitario_se_busca_gobierno_para_la_salud_global
- https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA74/A74_ACONF2-en.pdf
- World Health Organisation (2020). *El Covax anuncia acuerdos adicionales para acceder a vacunas candidatas prometedoras contra la COVID 19; la distribución mundial está prevista para el primer trimestre de 2021*. <https://www.who.int/es/news/item/18-12-2020-covax-announces-additional-deals-to-access-promising-covid-19-vaccine-candidates-plans-global-rollout-starting-q1-2021>
- World Health Organisation (2021). *Strengthening WHO preparedness for and response to health emergencies*. 74 World Health Assembly. Agenda item 17.3 A74/A/CONF/2.
- World Trade Organisation (25 May, 2021). *Waiver from certain provisions OFG the trips agreement for the prevention, containment and treatment of COVID-19. Revised decision text*. IP/C/W/669/Rev.1. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669R1.pdf>
- World Trade Organisation (2021). *The global race to vaccinate. Infographic*. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/global_race_infographic_e.pdf

La diplomacia india y rusa de la vacuna en sus esferas de influencia en épocas de pandemia

Kelly Arévalo-Franco*
Francisco Daniel Trejos-Mateus**

RESUMEN

Nuevas aristas emergen en las dinámicas de la política internacional, no solo a nivel global, sino en las distintas regiones del mundo, tras la aparición de la pandemia de la covid-19. Este artículo se propone caracterizar el uso de las vacunas como herramienta diplomática por parte de India y Rusia sobre sus regiones de influencia tradicional: el sur y el centro de Asia. La investigación hace uso del estudio de caso y se basa en el procesamiento e interpretación de fuentes primarias y secundarias, entre agosto de 2020 y noviembre de 2021.

Rusia intensifica su presencia en Asia Central, donde su vacuna tiene mayor arraigo

y aceptación, e India recobra su influencia en países vecinos como Nepal y Sri Lanka. Al tiempo que buscan mejorar su prestigio regional, sus acciones contrarrestan la creciente injerencia de China en estas dos regiones. Los beneficios de estas dos potencias medias asiáticas se concentran en un aumento de su prestigio internacional, oportunidades de comercio y contrapeso a China; además de que inciden en las decisiones de otros países, que se tambalean entre una política exterior alineada y multivectorial.

Palabras clave: India; Rusia; Eurasia; diplomacia; vacuna.

* MA International Relations, Central European University. Docente-investigadora del Observatorio de Análisis de los Sistemas internacionales – *Oasis*, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia (Colombia). [kelly.arevalo@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-0124-0623].

** Estudiante de la Maestría en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia (Colombia). Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales [francisco.trejos01@est.uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-8119-8762].

Recibido: 25 de noviembre de 2021 / Modificado: 14 de febrero de 2022 / Aceptado: 16 de febrero de 2022

Para citar este artículo:

Arévalo-Franco, K. y Trejos-Mateus, F. D. (2022). La diplomacia india y rusa de la vacuna en sus esferas de influencia en épocas de pandemia. *Oasis*, 36, 39-60.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.04>

INDIAN AND RUSSIAN VACCINE DIPLOMACY IN THEIR SPHERES OF INFLUENCE IN PANDEMIC TIMES

ABSTRACT

New aspects emerged in the dynamics of international politics, not only globally, but in different regions of the world, after the emergence of the COVID-19 pandemic. This article aims to characterize the use of vaccines by India and Russia as a diplomatic tool over their regions of traditional influence: South and Central Asia. The research makes use of the case study methodology and is based on primary and secondary sources, between August 2020 and November 2021.

Russia is intensifying its presence in Central Asia, where its vaccine has greater roots and acceptance, and India is regaining its influence in neighboring countries such as Nepal and Sri Lanka. While they seek to improve their regional prestige, their actions counteract China's growing interference in these two regions. The benefits of these two Asian middle powers are concentrated in an increase in their international prestige, trade opportunities, as counterweight to China; in addition to influencing the decisions of other countries, who waver between an aligned and multivector foreign policy.

Key words: India; Russia; Eurasia; diplomacy; vaccine.

INTRODUCCIÓN

Para 2021, la pandemia de la covid-19 habría cobrado la vida de cerca de 5,2 millones de

personas alrededor del mundo (Johns Hopkins University of Medicine, 2021). Este fenómeno extraordinario llamó a la coordinación y cooperación de diferentes agentes estatales y no estatales para la resolución de lo que se consideró un problema público global, que requería de acciones globales. La narrativa posicionó a las vacunas como la principal y más rápida solución.

Para finales de 2021, el mundo contaba con una amplia variedad de vacunas, lo que permitió acciones a escala global. Por ejemplo, en octubre de ese año, el Banco Mundial aprobó un presupuesto de 5.800 millones de dólares para apoyar el lanzamiento de vacunas en 62 países. La organización lo describió como el esfuerzo de vacunación más grande de la historia. El programa abarcó medidas de emergencia para prevenir, detectar y responder al covid-19 y fortalecer los sistemas de prevención (The World Bank, 2021).

La diversidad de biológicos fue posible gracias a acciones tanto coordinadas como por la competencia. Con la expansión de la enfermedad y el aumento de los casos en el planeta en el primer semestre de 2020, los gobiernos, centros de investigación y las farmacéuticas iniciaron, a un ritmo acelerado, las investigaciones necesarias para testear sus candidatas a vacuna.

Con los nuevos desafíos que trajo la pandemia floreció la necesidad para que los Estados encontraran un factor común que los uniera, independientemente de su poder e influencia internacional y regional. La ciencia puede ser decisiva para liderar, mediante el uso de un lenguaje neutral y no ideológico, la mitigación de las diferencias políticas internacionales cuando los canales diplomáticos

regulares están tensos, bloqueados o no existen (Copeland, 2016). De ahí que ello no impidió que las dinámicas en política internacional mantuvieran sus características propias en cuanto la búsqueda de prestigio, legitimidad, credibilidad, estima y reputación (Finnemore y Sikkink, 1998), una carrera por ser el primero (Khurshudyan y Johnson, 2020), que involucró también al Sur Global.

Entonces apareció un discurso, en diferentes niveles y campos, sobre la relación entre efectividad con la marca y el origen de las vacunas, que se dividió entre aquellas producidas en Occidente y, sobre todo, las de países euroasiáticos: China, India y Rusia. La pandemia llegó a este continente en un contexto donde imperaban choques de intereses.

Así, India defiende su predominio regional y su seguridad en Asia Meridional (Hang Nga y Thy Thuong, 2021). Rusia procura mantener su influencia en lo que esta considera su patio trasero –Asia Central–, que recobra importancia como modo de enfrentar las sanciones comerciales de Occidente luego de la anexión de Crimea de 2014 (Connolly, 2018).

Ambos pretenden contrarrestar la influencia china, actor cuyos intereses, esencialmente económicos, se reflejan en inversiones de infraestructura que cruzan Asia con destino a Europa por tierra y mar, bajo la sombrilla del proyecto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Este factor común hizo que esta investigación tomara a estos dos agentes como objeto de estudio y a China como variable.

De este modo, el objetivo de este artículo es caracterizar el uso de las vacunas como herramienta diplomática por parte de India y Rusia sobre sus regiones de influencia tradicional: el

sur y el centro de Asia. La investigación hace uso del estudio de caso ya que “se preocupa por el caso en sí [...] su interés es la particularidad” (Isaza *et al.*, 2018, p. 429). En consecuencia, no testeó o refutó una hipótesis.

Los autores hicieron uso de la revisión documental, a través del procesamiento y la interpretación de fuentes primarias y secundarias, que reúne artículos académicos y de prensa, así como encuentros en línea entre investigadores de las regiones estudiadas, entre agosto de 2020 y noviembre de 2021. Los fragmentos de interés fueron agrupados a *posteriori* en cuatro dimensiones, por medio del *software* de análisis de textos Nvivo, a saber: 1) prestigio del actor, 2) ganancias económicas y en salud pública, 3) contrapeso a China, 4) influencia en la política exterior de los países objetivo.

A continuación, se señala el marco conceptual para el análisis sobre estas cuatro dimensiones.

CONCEPTOS CLAVE PARA EL ANÁLISIS Y LA INTERPRETACIÓN

Para categorizar, analizar e interpretar la información que se encontró en la búsqueda de fuentes primarias y secundarias de este estudio de caso, es necesario partir de seis conceptos relacionados: esfera de influencia, poder blando, diplomacia pública, diplomacia científica, diplomacia de la vacuna y política exterior multivectorial.

El término esfera de influencia no solo hace referencia a una herramienta de política exterior, sino a un complejo de ideas sobre el orden internacional y la influencia que denota relaciones de poder, las cuales se construyen en

los discursos y tienen un papel bastante destacado en las relaciones internacionales (Hast, 2014). Para Connolly (1993), la esfera de influencia abarca el vocabulario de influencia, los criterios que informan un juicio y el potencial para canalizar el pensamiento y la acción política. Por lo tanto, una esfera de influencia no es una estructura permanente, sino que depende de las interacciones y discursos entre los diferentes actores.

El segundo concepto se refiere a cuando los hacedores de política exterior buscan influenciar las decisiones de otros y formar sus preferencias, no por medio de la fuerza, sino por cooptación. Entonces aparece el *soft power* o poder blando (Nye, 2019). Las estrategias de *soft power* se basan en la generación de relaciones de confianza de larga duración, por medio de herramientas dirigidas no solo a gobiernos, sino también a las sociedades.

Uno de sus principales objetivos es incrementar el prestigio de un actor, a la vez que es una característica común de la forma en que las potencias medias ejercen la diplomacia. Esta propensión deriva de la posibilidad que ofrece el poder blando de desarrollar relaciones de manera más multilateral que las que se establecen mediante el uso del poder duro (Spies, 2016).

Ahora bien, la diplomacia pública, relacionada con el poder blando, se basa en la creación de una buena percepción en el público de otro Estado, que se mantenga en el largo plazo (Nye, 2019). Involucra el trabajo en la opinión pública extranjera, la interacción entre sociedades, grupos de interés y presión, las relaciones interculturales, entre otras (Huijgh, 2016).

Con la pandemia, el poder blando y la diplomacia pública se entrelazaron con la di-

plomacia científica. De suyo que la ciencia, en su capacidad de conectarse sin tener en cuenta las fronteras estatales, ha comenzado a desempeñar un papel significativo en la política exterior de los Estados al ofrecer un medio estratégico “para abordar los problemas comunes que enfrenta la humanidad del siglo XXI y construir asociaciones internacionales” (Fedoroff, 2009, p. 9). Es decir, la ciencia y sus hallazgos se convierten en un instrumento diplomático y de cooperación “para estrechar lazos entre Estados” (Ordóñez-Matamoros *et al.*, 2021, p. 16).

No obstante lo anterior, la covid-19 elevó el término de diplomacia de la vacuna, que agrupa características de poder blando, diplomacia pública y científica. Antes de la pandemia la referencia era a las acciones coordinadas entre distintos agentes estatales y científicos, desde diferentes latitudes, para la invención, el uso y la distribución de vacunas (Hotez, 2014). Con la pandemia, el concepto se modifica. Para Estados como Rusia e India, la vacuna representa una herramienta de poder blando, enfocada en cimentar relaciones diplomáticas de larga duración que respondan a sus propios intereses geopolíticos (Graduate Institute Geneva, 2021).

Se trata del fortalecimiento de su presencia global y de las relaciones con países del Sur que —al menos al inicio de la pandemia— no recibieron ayuda del Norte; a la vez que, de movimientos comerciales, de inversión y tercerización, vía distribución o fabricación en el exterior (*Offshoring*) (The Economist Intelligence Unit, 2021). Otra característica que destaca la Unidad de Inteligencia de *The Economist* (2021) es que los países euroasiáticos estarían

devolviendo favores de países emergentes, compitiendo con potencias occidentales por influencia y adentrándose en lugares donde tienen poca presencia, como América Latina.

En Eurasia estos Estados emergentes, al encontrarse entre diversas potencias medias y regionales, practican una política exterior multivectorial que procura sostener buenas relaciones con diferentes potencias medias y regionales, cooperar con ellas y evitar depender solo de una. Sin embargo, en realidad estos países se tambalean entre la alineación con uno u otro, conforme sus intereses y coyuntura (Gnedina, 2015).

Los seis conceptos son útiles para la interpretación y el análisis de los hallazgos del estudio de caso. Antes de adentrarse en las cuatro dimensiones, la siguiente sección describe a los actores objeto de análisis, en relación con la pandemia de la covid-19.

UNA CARACTERIZACIÓN DE LAS UNIDADES DE ANÁLISIS

Tanto India como Rusia tuvieron altas cifras de casos y muertes por covid-19. A noviembre de 2021, el primero¹ alcanzaba los 34,4 millones de casos y 464.200 muertes, y el segundo llegaba a los nueve millones de infectados y 254.250 decesos (Jhons Hopkins University of Medicine, 2021). Sus campañas de vacunación son dispares: al menos 55% de la población india habría sido inoculada con al menos una

dosis, mientras que en Rusia la vacunación llegaba al 44%.

Ambos Estados son percibidos como importantes jugadores globales. Aquí se hace pertinente su clasificación como potencias medias. El uso de este concepto se remonta al periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial como un intento de describir a los actores con distintos privilegios dentro del escenario de la posguerra (Robertson, 2017).

Organski (1968) describe a las potencias medias como Estados que no ocupan una posición de poder global importante, pero que aún pueden jugar un papel relevante a nivel regional y ejercer algún grado de influencia en los asuntos globales. Para Robertson (2017) es necesario que el actor tenga interés y capacidad (recursos materiales, influencia diplomática, etc.) para trabajar de manera proactiva en el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones para la gobernanza global. Cooper (2011) sostiene que este rol implica la participación en iniciativas globales particulares y en la diplomacia multilateral.

El posicionamiento de la India como potencia media se da en un contexto de competencia geoeconómica, lo que significa que el ámbito militar no es el elemento clave, y los intereses económicos determinan el potencial de los diferentes actores. Esto ha llevado a la India a adaptarse a los nuevos desafíos para su compromiso con otros actores y al establecimiento de la agenda internacional.

¹ Los estados más afectados han sido Maharashtra y Kerala con 6.602.961 y 4.915.331 casos respectivamente, a octubre de 2021 (Statista, 2021a).

Por su parte, Rusia, si bien es el principal Estado sucesor de la Unión Soviética, considerada como gran potencia, no adquirió sus mismas capacidades de influencia global en lo político, económico y cultural. Al menos para el año 2021, este actor solo sustenta su maniobrabilidad en la arena internacional en su poderío militar y arsenal nuclear, así como en su rol de gran proveedor de gas y petróleo. Ello le permite, vía disuasión, oponerse y chantajear a Occidente, así como interferir en distintos conflictos euroasiáticos, por ejemplo, en Ucrania, Siria y la región del Cáucaso, entre otros.

Además, su posición geopolítica estratégica, junto con los lazos culturales desde la época imperial, la convierten en la principal potencia regional del espacio postsoviético, a la vez que participa de coaliciones multilaterales de países también considerados como potencias medias, como es el caso de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Si bien su categorización como potencia media puede llevar a debates, aquí se toma como tal dadas las limitaciones en su alcance de poder global.

De igual manera, si se observa en retrospectiva histórica y bajo la óptica de Hotez (2014), ambos han tenido experiencia en diplomacia de la vacuna. Para citar un ejemplo por cada caso, el sur de Asia siempre ha dependido de India para el suministro de vacunas contra enfermedades como el cólera, la fiebre tifoidea, la tuberculosis, la rabia, el sarampión, las paperas y la rubéola, la poliomielitis, entre otras (Bimal, 2021). El Estado predecesor de Rusia, la Unión Soviética, colaboró con Estados Unidos en el testeo y la posterior distribución masiva a nivel mundial de vacunas para el polio y la viruela, al punto tal que, para finales

del siglo XX, ambas enfermedades fueron declaradas erradicadas (Demeshko *et al.*, 2021).

Luego de esta contextualización, a continuación se describen los resultados del proceso investigativo.

CARACTERIZACIÓN DE LA DIPLOMACIA INDIA Y RUSA DE LA VACUNA

Impacto en la diplomacia regional

Esta primera dimensión de análisis reúne aquellos hallazgos sobre el impacto en el prestigio del actor en su zona de influencia tradicional. Lo cierto es que tanto el poder blando como la diplomacia pública abordan la construcción de una buena percepción de un Estado en los públicos de otros países. Para dicho fin, autores como Leonard (2002) apuntan a tres herramientas esenciales: la comunicación diaria, la comunicación estratégica y las relaciones de larga duración con individuos vía intercambios, becas, entre otros.

Al analizar el impacto de la vacuna india como herramienta de la diplomacia pública en la región del sur de Asia, se destaca la voluntad de India para liderar y participar en diferentes iniciativas de ciencia y tecnología, influenciada tanto por intereses económicos y comerciales como también en respuesta a la transformación de sus intereses diplomáticos y públicos, como es la estabilidad de su vecindario inmediato. La diplomacia de la vacuna facilitó el compromiso entre países que históricamente han tenido relaciones tensas, y ha desempeñado un papel importante en la erradicación de enfermedades como la poliomielitis y la viruela (Sharma y Varshney, 2019).

En las últimas décadas, India se ha destacado por su sólida industria farmacéutica y la instrumentalización de esta como estrategia diplomática. En consecuencia, fue el primer país del continente en desarrollar una vacuna contra el rotavirus a través de alianzas entre la academia, el sector privado e instituciones internacionales, que facilitaron una producción a bajo costo, lo que configuró un alivio importante para países en vías de desarrollo del África subsahariana y el sur de Asia, dadas sus elevadas las tasas de mortalidad infantil (Pandit, 2021). Adicionalmente, en 2014, el gobierno indio anunció las políticas *Neighborhood First* y *Act East* que, apoyadas en el plan de asistencia sanitaria *Ayushman Bharat*, configuran un proyecto nacional con un componente global mediante la extensión de la asistencia sanitaria asequible a otros países en desarrollo a través de la telemedicina.

En el contexto de la pandemia por la covid-19, la estrategia de India se ha apoyado en su posicionamiento como el mayor productor mundial de vacunas, con Covishield desarrollada por AstraZeneca y la Universidad de Oxford y fabricada por el Serum Institute of India, y Covaxin desarrollada por Bharat Biotech. No obstante, el impacto de la covid-19 en India durante el primer semestre de 2021 disminuyó el ritmo con el cual avanzaban sus diferentes iniciativas, incluyendo el programa *Vaccine Maitri*.

Como lo evidencia la tabla 1, mediante este mecanismo India entregó una cantidad importante de dosis de Covishield a sus vecinos como Bangladesh, Bután, Nepal y Sri Lanka (excepto Pakistán y China). Esto impactó el poder blando de este país en el sur de Asia al

reafirmar su papel como la “farmacia del mundo”. Precisamente, *Vaccine Maitri* es su principal instrumento de diplomacia de la vacuna.

Esta iniciativa ha contribuido al fortalecimiento de las relaciones bilaterales de India y a la ampliación de su influencia internacional. En particular, su relación con Bangladesh se ha renovado, al ser este el principal receptor. Entre 2019 y 2020, la relación entre estos dos vecinos se había visto permeada por la adopción de políticas en India que fueron percibidas como impopulares por la población bangladesí, de mayoría musulmana, y la prolongada espera para la firma del acuerdo sobre el agua del río Teesta. En consecuencia, la vacuna ofrece a India la oportunidad no solo de fortalecer sus relaciones con el gobierno de Bangladesh, sino también de recuperar la buena voluntad de su población (Bose, 2021).

Paralelo a los programas nacionales, el primer ministro Narendra Modi ha hecho diferentes llamados a la cooperación regional. Frente a South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) sugirió la creación de un fondo de emergencia con contribuciones voluntarias de India, Pakistán, Afganistán, Bangladesh, Bután, Maldivas, Nepal y Sri Lanka. Para demostrar su compromiso, India hizo una donación de USD10 millones (Sanyal, 2020). Lo anterior evidencia el interés de India en que su región tenga la capacidad de satisfacer la demanda de vacunas contra el coronavirus a un precio asequible, entendiéndolas como un bien global, lo cual en la práctica no configura solamente una oportunidad económica, sino también una acción de posicionamiento estratégico.

Tabla 1.
Entrega de vacunas indias por país - Sur de Asia (mayo 2021)

PAÍS	DONACIÓN	ACUERDO COMERCIAL	COVAX	TOTAL
Afganistán	500.000	468.000	0	968.000
Bangladesh	3.300.000	7.000.000	0	10.300.000
Bután	550.000	0	0	550.000
Maldivas	200.000	100.000	12.000	312.000
Nepal	1.100.000	1.000.000	348.000	2.448.000
Pakistán	0	0	0	0
Sri Lanka	500.000	500.000	264.000	1.264.000

Fuente: elaboración propia con base en Ministry of External Affairs (2021).

Si bien se puede afirmar que el interés de India en dar respuesta regional a la pandemia fue intuitivo, su compromiso de compartir la responsabilidad de los esfuerzos en la producción y distribución de vacunas se deriva de su legado como civilización, que considera al mundo como una comunidad interconectada y que se autopercibe con un rol importante en seguridad, desarrollo y prosperidad colectivos. India cree firmemente que “nadie está a salvo hasta que todos estén a salvo”, y el compromiso de utilizar las capacidades de la India en el desarrollo y la distribución de vacunas emana de esta convicción (Kwatra, 2021).

Por el lado de Rusia, lo que se observa en los hallazgos de esta dimensión es que el suministro de la vacuna Sputnik V en Asia Central obtuvo una mayor aceptación en el público que aquellas provenientes de China y Occidente. Se abre el interrogante de si este hecho está relacionado con la buena percepción hacia Rusia, construida desde antes y reforzada por la pandemia, y al rechazo de la oferta China debido a la represión en la región autónoma de Sinkiang, en la que habitan grupos étnicos

túrquicos, de religión musulmana, que comparten historia y cultura con Asia Central. Ello ha provocado sentimientos de sinofobia entre los habitantes de la región.

Como quiera que sea, las acciones de poder blando y de diplomacia pública de Rusia tienen una ventaja en Asia Central, debido a la presencia de lazos amistosos, familiares y profesionales, amplias diásporas y población migrante, la participación en proyectos de integración conjunta y el uso del idioma ruso (Avanesova, 2017). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que la región es uno de los destinos predilectos para la cooperación internacional rusa, junto con Siria y Serbia (OCDE, s. f.).

Lo cierto es que los habitantes de Asia Central consideran la ayuda y la vacuna rusa la mejor opción para sobrellevar los efectos de la covid-19. A principios de 2021 fueron publicados los resultados de una encuesta del Central Asia Barometer cuyos resultados arrojaron que el 51,6% de los kazakos, el 75,5% de los kirguizos y el 57,8% de los uzbekos consi-

deran que Rusia es el país más capacitado para ayudar a manejar el coronavirus en sus países. La diferencia con China es considerable. Este país fue seleccionado por un 19, 7,5 y 13,6 de los encuestados respectivamente (Central Asia Barometer, 2021). Estos porcentajes son tenidos en cuenta por las élites gobernantes con el fin de lograr una amplia respuesta de la población para la inoculación. Surge así un sesgo, no solo contra la vacuna, sino con los productos chinos entre los pobladores de la región (Mohr y Rosenplänter, 2021).

En ese sentido, Sputnik V fue la primera vacuna registrada en los países de Asia Central. Aquí se mencionan dos ejemplos. En febrero de 2021 Kazajistán, primero en el mundo en autorizar el uso de la vacuna rusa, comenzó la inoculación de personal de primera línea de la salud con un lote de 22.000 dosis (Putz, 2021). En Kirguistán, el biológico ruso fue el primero registrado. La pequeña república obtuvo 500.000 dosis como donación (Abdulaeva, 2021).

La buena reputación del biológico ruso no es igual en otras regiones del globo. Sputnik V recibió críticas por parte de la comunidad científica y la Organización Mundial de la Salud (OMS) debido a que, cuando fue aprobada en agosto de 2020, no se había completado la fase III de pruebas para la medición de la efectividad con miles de personas, además de la no publicación de los datos, la validación con pares ciegos (Beaumont y Harding, 2020) y sus dudas en cuanto a calidad.

De todos modos, la vacuna rusa representa una herramienta tanto de poder blando como de diplomacia pública, con propaganda focalizada a todo el mundo. La profesora de la

Virginia Commonwealth University, Judyth Twigg, considera que Sputnik V representa para los rusos una cuestión de respeto, orgullo y estatus en la sociedad internacional; además de que los posiciona como una potencia científica y tecnológica (Cabar.asia, 2021). Su estrategia de comunicación estratégica abarca redes sociales y página web en nueve idiomas.

En suma, las dos potencias medias presentan diferentes desafíos en su posicionamiento regional a través del uso de la vacuna. India tiene legitimidad y experiencia en la instrumentalización de su sector farmacéutico en estrategias diplomáticas, lo cual garantiza su credibilidad en el sistema internacional. No obstante, las características propias de la pandemia y el fuerte impacto de la covid-19 en el primer semestre de 2021 dejaron al país en una situación de desventaja frente a la influencia de actores extrarregionales. Por otra parte, Rusia reemerge como actor de la salud pública global, pero el impacto en su prestigio se posiciona solo en Asia Central.

Impactos en el comercio internacional

La segunda dimensión de análisis contempla el impacto que puede tener la diplomacia de la vacuna en las relaciones económicas y comerciales de India y Rusia en el sur y centro de Asia respectivamente.

El nacionalismo de las vacunas se ha convertido en una de las muchas caras de la política exterior que ha surgido durante la pandemia. Se trata de la adquisición de grandes cantidades de vacunas por parte de países de altos ingresos en 2021, hecho que puso en riesgo el abastecimiento de los de bajos ingresos. En este

sentido, India, a pesar del creciente número de víctimas mortales por covid-19, se comprometió a no ser partícipe de este tipo de dinámicas y a no bloquear las exportaciones de dosis de vacunas, permitiendo a los productores nacionales hacer transacciones con las naciones más ricas, y entregar suministros a los países más pobres (Marlow *et al.*, 2021). Incluso, India permitió la exportación de vacunas principalmente a países de ingresos medianos altos, aun cuando se impuso un embargo sobre la venta comercial (Dhar, 2021).

Dado este escenario, es preciso advertir que India ha participado activamente en la diplomacia de vacunas de forma bilateral y, en menor medida, multilateralmente, y se ha convertido tanto en receptor como en contribuyente del mecanismo Covax, programa que procura por acceso equitativo a las vacunas. India ha destinado mayores recursos a acuerdos bilaterales y donaciones, las cuales han llegado más rápido a los países receptores que las entregas del mecanismo (Yang, 2021). En consecuencia, desde India se han enviado cerca de ocho millones de dosis en forma de donaciones, 16,5 millones a través de Covax y cerca de 34 millones como parte de acuerdos comerciales (Roy, 2021).

Por consiguiente, el sector farmacéutico indio busca proveer vacunas contra la covid-19 por una suma entre USD10.000 y 11.000 millones en el mercado nacional e internacional en los próximos tres años. Sin embargo, es poco probable que los fabricantes indios obtengan un precio similar al de las multinacionales con sede en Estados Unidos, que están entre

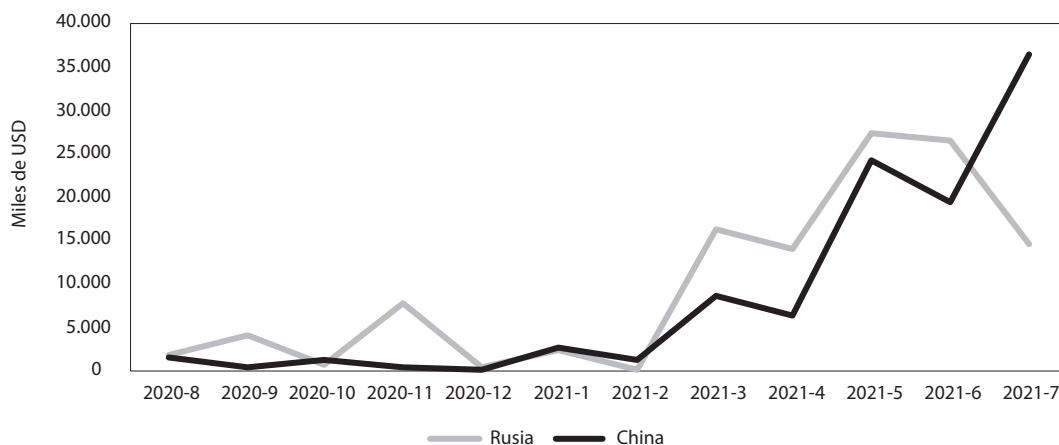
USD15-25 por dosis y frente a los USD3,25-3,50 por dosis india (The Hindu, 2021)

Adicionalmente, los ensayos de las vacunas indias se han ejecutado de manera transparente para ganar confianza pública, y así consolidar una imagen positiva frente al mundo. Junto a Sudáfrica, exhortó a la Organización Mundial del Comercio (OMC) a suspender temporalmente los derechos de propiedad intelectual relacionados con la covid-19 para que las vacunas y otras nuevas tecnologías sean accesibles a los países en desarrollo, aunque no lograron llegar a un consenso sobre la propuesta (Pandit, 2021).

Con respecto a Rusia, lo que se interpreta de la recolección de información es que, si bien se propuso como un salvador de los países en desarrollo frente al nacionalismo que imperó a finales de 2020 e inicios de 2021 en Estados Unidos y Europa, lo cierto es que, más allá de la propaganda que catalogó a sus vacunas como “bienes públicos globales”, la vacuna representó una oportunidad de mercado importante.

En Asia Central, Rusia saca mayor provecho (figura 1). Al menos en valor, lo que se extrae de las bases de datos de comercio internacional es que las exportaciones rusas de la partida arancelaria 300220 –vacunas para humanos– a las cinco repúblicas tuvieron un crecimiento anual promedio de 1275% entre agosto de 2020, mes en que lanza Sputnik V, y julio de 2021, mientras que las chinas lo hicieron a un 470% en el mismo periodo. La base no contaba con datos de India (Trade-Map, 2021).

Figura 1
Exportaciones de vacunas para humanos



Fuente: elaboración propia con base en TradeMap (2021).

Ahora bien, el gobierno ruso se enfrenta a un problema en su cadena de valor. No cabe duda de que el país ha desarrollado importantes avances en capacidades científicas y tecnológicas, que le permiten a la escritura de este artículo tener registradas cuatro vacunas², pero no cuenta con suficiente capacidad instalada para su fabricación en masa (Stronski, 2021). Esto ha ocasionado que abunden las noticias sobre la escasez del biológico y el retraso en su entrega en los países que la han aprobado. Ante esta realidad, Rusia ha hecho tratos con gobiernos y farmacéuticas en el exterior para incrementar su producción, hacer frente a la demanda y obtener ganancias económicas.

Según los datos de Statista (2021b), a septiembre de 2021 se habían solicitado un total

de 3.955 millones de dosis de Sputnik V, de las cuales, el 84,5% se están fabricando fuera de Rusia, con Corea del Sur, India y China como los principales destinos para este *offshoring*. Asia Central no es la excepción. El informe de Statista reporta 7 millones encargadas a Kazajistán, que se producen en el complejo farmacéutico de Karagandá (Ekey, 2021) y 2 millones en Uzbekistán. En mayo de 2021, el presidente ruso manifestó la intención de producir la vacuna en Kirguistán (24 KG, 2021), país que ha tenido dificultades en cuanto al mantenimiento de la cadena de frío, lo que ha hecho que no pueda recibir ayuda de Covax con la vacuna Pfizer (Cabar.asia, 2021).

El último punto por señalar en esta dimensión es que, tal como lo mencionó Parviz

² Además de Sputnik V, están la llamada Sputnik Light, de una sola dosis, EpiVacCorona y CoviVac.

Mullojanov en el Webinar “Vaccine Diplomacy in Central Asia: Geopolitics, Business and Soft Power” (Cabar.asia, 2021), existe una necesidad compartida entre Asia Central y Rusia debido a que la pandemia detuvo el flujo de migrantes de uno a otro, con graves efectos en las economías de las cinco repúblicas (CAA Network, 2021). Ello ha impulsado la creación de pasaportes sanitarios, los cuales permiten el flujo de migrantes hacia Rusia (Abdullaeva, 2021b).

Como corolario se obtiene que la narrativa india y rusa de considerar a sus vacunas como bienes públicos globales, no excluye el hecho de que ambos países se estén beneficiando de la comercialización de sus dosis. Sin embargo, como se indicó, los laboratorios de India mantienen bajos precios y un amplio grupo de destinos de sus exportaciones. En la región de Asia Central parece que, al menos en el ámbito comercial, Rusia tomó la delantera frente a China; al mismo tiempo que es destino en su estrategia de tercerización dada su baja capacidad instalada, una diferencia importante con India.

Impacto en la consolidación de zonas de influencia tradicionales

La tercera agrupación de los hallazgos reúne a aquellos que señalaban algún cambio en las dinámicas en política internacional de y sobre Eurasia, con referencia también a China. Así, tanto en el caso de China como de India, sus estrategias de diplomacia de la vacuna se centran en sus propios intereses, al ser una herramienta e instrumento eficaz de influencia y poder blando, que sirve para profundizar los la-

zos con otros países. Por su parte, durante años, India ha buscado ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y sus actuales esfuerzos diplomáticos podrían llegar a traducirse en votos críticos en un momento en que el país ha asegurado un puesto no permanente en este escenario y será sede de la cumbre del G20 en 2023 (Frazier, 2021).

Por otra parte, el interés de China en el Sur de Asia no responde al contexto actual, sino que siempre ha estado presente en su política exterior, como parte de su estrategia de consolidación regional y balance de poder en Asia. El deseo de China de acercarse a SAARC es un secreto a voces, donde la oposición de India es tal que incluso se ha llegado a considerar una agrupación regional diferente sin la participación de este último. Es importante mencionar que China obtuvo el estatus de observador en SAARC por iniciativa del entonces rey de Nepal, Gyanendra Shah (Giri, 2021).

En este sentido, la penetración de China en el sur de Asia a través de la diplomacia de la vacuna no se ha hecho esperar. No obstante, en algunos países de la región el suministro de vacunas por parte de China ha sido recibido con prevención y se ha relacionado con la amenaza de la influencia política china en asuntos estratégicos. Por ejemplo, en mayo de 2021, cuando India estaba enfrentando uno de los picos más fuertes de la pandemia y China se acercaba a la región con sus vacunas, el embajador chino en Bangladesh advirtió a Dhaka que unirse a la alianza *Quad* podría dañar sustancialmente sus relaciones con China (Zeeshan, 2021).

Paralelo a esto, desde el inicio de la pandemia, China ha realizado cuatro rondas de conferencias virtuales multilaterales con

países del sur de Asia, las cuales fueron instaladas por el consejero de Estado y ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi. La reunión, celebrada en julio de 2021, se centró en la participación de la región en el Corredor Económico China Pakistán (CPEC) y la Red de Conectividad Multidimensional Trans-Himalaya; en la tercera conferencia se discutió asistencia para los proyectos de la Iniciativa de la Franja y la Ruta para conectarse con el océano Índico, bajo el lineamiento de aprovechar las ventajas geográficas para la estabilidad regional (Basnyat, 2021).

En consecuencia, China ha demostrado su compromiso en impulsar la cooperación práctica en campos relevantes, incluida la covid-19, reducción de la pobreza, seguridad alimentaria y otros campos de seguridad no tradicionales, así como el establecimiento de una reserva de suministros de emergencia China-Países del sur de Asia, un centro de alivio de la pobreza y desarrollo cooperativo China-Países del sur de Asia, y la celebración de un Foro de Cooperación de Comercio Electrónico China-Países del sur de Asia sobre alivio de la pobreza en zonas rurales (Giri, 2021). En este contexto, se evidencia que China busca ejercer mayor influencia en la región, pero reconociendo que India es su líder natural y que su exclusión de este tipo de escenarios no es sencilla.

A pesar de estos acercamientos, China no ha tenido una aproximación fluida a los diferentes países del sur de Asia. Mientras que una de las principales características de la diplomacia india de la vacuna es su interés en ofrecer dosis a precios que garanticen el acceso de la población, la estrategia china ha recibido críticas por la controversia que surgió

en Sri Lanka sobre el costo de las vacunas, luego de que se publicaran informes sugiriendo que el gobierno de Sri Lanka tuvo que pagar más que Bangladesh por cada una de las dosis (Zeeshan, 2021).

En el caso de Nepal, tanto India como China proporcionaron suministros de varios tipos para ayudar en su lucha contra la pandemia, pero en la medida en que evolucionaba la crisis del virus, también lo hacía la política. La aproximación de Katmandú a Delhi generó tensiones con Beijing. No obstante, cuando India ofreció un millón de dosis de Covishield en forma de subvenciones, lo que facilitó que Nepal fuera uno de los primeros países del mundo en lanzar su campaña de vacunación, China hizo lo mismo y ofreció su propia vacuna. Nepal representa un país de importancia estratégica tanto para India como para China (Giri, 2021).

Desde la perspectiva científica, en términos generales se han planteado dudas sobre la eficacia de las vacunas de China y varios países han comenzado a optar por otras alternativas. En julio de 2021, Tailandia e Indonesia anunciaron que estaban haciendo la transición a las vacunas AstraZeneca (desarrollada por el Serum Institute of India) y Moderna como dosis de refuerzo, lo cual tuvo un impacto en las exportaciones de vacunas desde China, que entre julio y agosto de 2021 cayeron un 21% (Zeeshan, 2021). Por consiguiente, se considera que esa iniciativa diplomática tiene un objetivo secundario, y es que China está buscando un mejor posicionamiento de su industria farmacéutica, la cual ha sido criticada por tener bajas tasas de eficacia y poca credibilidad, y así garantizar mayor legitimidad (Modak, 2021).

Es decir, China desea llevar sus vacunas Sino-vac y Sinopharm a todo el mundo para cambiar esas percepciones, y ganar parte del camino que India ya ha consolidado no solo en la región del sur de Asia, sino a nivel mundial.

Pese a los esfuerzos de China en la región, es importante mencionar que la consolidación de la esfera de influencia india, siguiendo a Hast (2014), da estabilidad y orden en el sur de Asia, por la formalidad y legitimidad de su influencia, expresada en la distinción entre *de facto* y *de jure*. Además, como se indicó, las esferas de influencia son dinámicas y cambiantes, por tanto, una esfera de influencia significa algo diferente para los intereses chinos o indios.

Por parte de Rusia, la vacuna representa una nueva variable en la política internacional de Asia Central, en la que este país adquiere el mayor beneficio. Wishnick (2021) resalta una competencia entre China y Rusia en las zonas tradicionales de influencia rusa, como Mongolia y Asia Central. Sin embargo, Ekey (2021) considera que, si bien China tomó la delantera al inicio de la pandemia por medio de la llamada “diplomacia del cubrebocas”, luego de lanzada Sputnik V, es Rusia la que se adelanta.

Las fuentes señalan un aumento de la sinofobia en la región, que tiende a ser mayor en Kazajistán y Kirguistán, países limítrofes con el gigante asiático, como uno de los obstáculos para la diplomacia china de la vacuna, en beneficio de la rusa. Peyrouse (2016, 2020) describe el rechazo de algunos empresarios ante lo que es percibido como la llegada masiva de competidores en el mercado, al igual que la existencia de un predominante discurso en la prensa de la región en contra del llamado expansionismo chino, así como un aumento de

este sentimiento en distintas movilizaciones sociales.

Por último, CAA Network (2021) confirma que la diplomacia rusa de la vacuna puede favorecer la adhesión de Uzbekistán y Tayikistán a la Unión Económica Euroasiática (UEE), una unión aduanera y de integración económica compuesta por Armenia, Bielorrusia, Rusia, Kazajistán y Kirguistán. Creada en 2015, hace parte del giro hacia Asia, una de las tácticas en la estrategia para sobrellevar las sanciones de Occidente (Connolly, 2018). Uzbekistán ya es Estado observador y se encuentra en proceso de homologar las regulaciones técnicas exigidas por la organización (Hashimova, 2021). Por su lado, Tayikistán puede verse cooptado al ser este, junto con el hermético Turkmenistán, los únicos en la región en no ser parte de la UEE, además de que puede ser una estrategia para equilibrar sus relaciones exteriores y la dependencia económica hacia China. Así, Rusia tendrá que evaluar la efectividad de la vacuna como herramienta para atraer a estas dos repúblicas a su bloque euroasiático; es decir, entre aumentar o no sus donaciones ante la presencia de Estados Unidos, China e India.

En síntesis, en lo que concierne a la consolidación de zonas de influencia tradicionales, se halló una ganancia para Rusia y un menoscabo para India. En Asia Central, Rusia toma la delantera en la diplomacia de la vacuna y, gracias a ella, se espera la adhesión de más Estados a la UEE. Por el lado de India, se observa una intromisión china al sur de Asia tras el vacío dejado por el segundo pico de covid-19. No obstante, en ambos casos, China tiene la desventaja de que sus biológicos carecen de credibilidad entre los habitantes de las dos regiones.

Impacto en la política exterior de los países receptores

Para terminar con la descripción de las averiguaciones de este estudio de caso, esta sección contesta la pregunta: ¿cómo moldean los Estados objetivos su política exterior? Tanto Bangladesh, Sri Lanka y Nepal, como las cinco repúblicas centroasiáticas ejercen una política exterior multivectorial impregnada, en este caso, por el pragmatismo de sus gobernantes.

En el caso de India, para el primer ministro Narendra Modi, Bangladesh es un pilar importante de la política india de “Vecindad primero”, y durante la pandemia ha sido de los primeros Estados en recibir medicamentos, equipos médicos, apoyo de profesionales de la salud y, por supuesto, vacunas (Moinuddin y Syfullah, 2020). Por su parte, para Bangladesh, India es y seguirá siendo el actor regional más influyente en la configuración de sus preferencias políticas e interacciones con la política global. Lo anterior se atribuye a dos factores: el partido político bangladeshí Awami League depende del apoyo de India, lo cual ha beneficiado a ambos países, pero en mayor medida a los intereses comerciales de India. En segundo lugar, con la presencia de China en la región, la postura de India hacia Bangladesh se ha tornado más agresiva, para no perder a su aliado tradicional (Riaz, 2021).

Esto explica porque el gobierno bangladeshí decidió acudir al Serum Institute of India para el suministro de 30 millones de dosis de vacunas. Sin embargo, después de enviar solo 7 millones de dosis, el suministro se detuvo debido a la prohibición de la India a la exportación de vacunas por su segundo pico a principios de 2021 y, por consiguiente, Bangladesh pasó a

depender principalmente de China y Covax, para la implementación de programas de vacunación (Mamun, 2021).

Pese a que la imagen india entre la población bangladeshí se ha visto afectada recientemente, las iniciativas de origen chino son vistas con mayor desconfianza por las implicaciones políticas que pueden acarrear.

Sri Lanka comenzó su programa de vacunación en 2021, principalmente con la vacuna india AstraZeneca. Pero con el agravamiento de la situación en India y la detención de los envíos, China ganó espacio con la donación de vacunas, equipos de protección personal, mascarillas y kits de prueba. Por tanto, junto con Rusia, han compensado la escasez de vacunas. Sin embargo, hubo cierta preocupación por las vacunas chinas y rusas entre la población, que ralentizó el proceso, y en otras esferas preocupa que las donaciones chinas solo fortalezcan lo que los críticos denominan el “control” de China sobre Sri Lanka (Tewari, 2021).

Nepal se ha visto en la necesidad de llevar a cabo una diplomacia proactiva para garantizar que sus necesidades de vacunas se satisfagan a tiempo, considerando que a través de Covax solo podrá proporcionar suficientes vacunas para los grupos vulnerables. Por lo tanto, la prioridad de Nepal es buscar múltiples opciones para garantizar vacunas, mediante compromisos multinivel. Sin embargo, depender solo de India no es prudente y, para un país que se encuentra entre India y China, es difícil garantizar cantidades sustanciales si los esfuerzos diplomáticos no se utilizan de manera eficiente (Timilsina, 2021).

De igual manera, en la región de Asia Central, ante la elección de la vacuna, el go-

bierno kazajo optó por Sputnik V. Ekey (2021) menciona que, por un lado, Kazajistán se alinea con Rusia debido a que es su principal socio político, por lo que la elección pudo haber obedecido a la cooptación de uno sobre el otro. Por el otro lado, existe una resistencia en la población hacia el expansionismo chino en la región, sobre todo en lo concerniente a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y el aumento de la represión a la población de mayoría musulmana y étnicamente túrquica en Sinkiang.

También, Kazajistán es el primer país en iniciar la fabricación doméstica del biológico ruso (Cabar.asia, 2021). Según datos de Statista, a agosto de 2021, el país habría producido un total de 7 millones de vacunas, por encima de los 6 millones ordenados directamente a Rusia (Statista, 2021). A diferencia de los otros tres países, no es candidato para recibir la ayuda del mecanismo Covax de la OMS.

Una decisión opuesta tomó Uzbekistán, país que disputa el liderazgo regional junto con Kazajistán. Su gobierno ha seguido una política multivector ya que registró tanto la vacuna rusa como dos chinas (Wishnick, 2021), además de que pretende fabricar los biológicos de ambos orígenes. El gobierno de este país es menos escéptico hacia la ayuda China, a pesar de la presión interna, y ve en el multialineamiento una oportunidad para la atracción de inversión. No obstante, este país habría ordenado, a septiembre de 2021, un total de 7,5 millones de vacunas chinas (Bridgebeijing, 2021), por encima del

millón a Rusia, así como de una producción doméstica de cerca de 2 millones de Sputnik (Statista, 2021). Ha recibido igual número de dosis desde Estados Unidos: 3 millones de la vacuna Moderna (U.S. Department of State, 2021). Por su parte, ha obtenido un total de 660.000 vacunas indias Covishield a través del mecanismo Covax (Gavi, 2021).

De igual forma, Kirguistán escogió una estrategia multivector y de balance que incorpora la ayuda de Occidente a través del mecanismo Covax. Ello, claro está, desde su condición de receptor de donaciones, mas no como comprador de vacunas. Según Abdu-laeva (2021a), este país diversificó con éxito el suministro de vacunas, incluso en cantidades parecidas: medio millón de Sputnik, medio millón de AstraZeneca —que hasta septiembre de 2021 habrían sido donadas cerca de 250.000 por Suecia (Gavi, 2021)— y 800.000 de la marca china Sinopharm.

Sin embargo, a diferencia de Kazajistán, el gobierno kirguiso inició la inoculación de su población en marzo de 2021 con la donación china y no con Sputnik V. Si bien el país no puede darse el lujo de priorizar una relación frente a otra, más teniendo en cuenta su amplia dependencia hacia China como su principal acreedor³, las relaciones con el gigante asiático han desmejorado producto de cambio abrupto de gobierno y las protestas de agosto 2020, en las que se dejó ver un amplio sentimiento sinófono. De todas formas, Kirguistán se mantiene como el principal objetivo de la

³ Cerca del 40% de la deuda externa.

diplomacia china de la vacuna en la región ya que solo este, junto con Tayikistán, ha recibido donaciones, con 300.000 dosis de 800.000 esperadas (Bridgebeijing, 2021). Sciorati (2021) manifiesta que el interés chino es proteger sus intereses económicos, energéticos y de transporte a través del efecto en la percepción de los kirguisos al recibir vacunas gratis.

Tayikistán también es el foco de diversos donantes de ayuda en vacunas para el coronavirus, en el que Estados Unidos, China e India toman la delantera y Rusia queda rezagada. El país habría recibido, a agosto de 2021, 1,5 millones de vacunas de la farmacéutica Moderna desde Estados Unidos, 200.000 de AstraZeneca producida en India, 100.000 de AstraZeneca desde Alemania, 300.000 de CoronaVac de China, 40.000 desde Azerbaiyán y solo 50.000 de Sputnik (Radio Ozodi, 2021). Entre los tayikos existe resistencia a la vacunación y las cifras oficiales sobre la pandemia carecen de credibilidad internacional. De hecho, el presidente Momali Rahmon declaró la victoria sobre el coronavirus a inicios de este año y su gobierno ha sido poco diligente (Ibragimova, 2021).

Para terminar, lo cierto es que el choque entre la diplomacia de la vacuna en ambas regiones representa para los gobiernos de estos Estados emergentes una dicotomía entre el alineamiento político y la política multivectorial. Sea cual sea la elección, esta tiene consecuencias tanto en el suministro de vacunas, como en sus relaciones con las potencias medias de Eurasia. Para estos países, la obtención de la vacuna y su origen, además de tratarse de la solución a la emergencia sanitaria, también representa una decisión crucial con impacto en la arena internacional.

CONCLUSIÓN

Este artículo se propuso caracterizar el uso de la vacuna como herramienta diplomática por parte de India y Rusia en el sur y centro de Asia, respectivamente. Siguiendo el método del estudio de caso, aquí se concluye, primero, que ambos actores obtuvieron ganancias en cuanto a su prestigio en sus zonas tradicionales de influencia, tanto con los públicos de los países objeto de sus políticas como con sus gobiernos que, además, refuerza la construcción de una credibilidad de antaño. Rusia surge como un importante jugador en la salud pública global e India mantiene y posiciona esa misma imagen. Ambos adquieren nuevas capacidades en poder blando y diplomacia pública, característica en común de su rol como potencias medias.

Segundo, si bien la narrativa de uno y del otro hace referencia al suministro de vacunas como bienes públicos o, al menos, con bajos precios, ello no oculta el hecho de que han obtenido beneficios en exportaciones o la tercerización de la producción. Pero, tampoco soslaya la capacidad de la diplomacia científica para, en competencia o cooperación, con o sin intereses comerciales, enfrentar problemas comunes, estrechar lazos y abrir fronteras. En últimas, lo cierto es que Rusia e India mejoraron sus relaciones con los países de sus esferas de influencia.

Tercero, en cuanto a la injerencia china en las zonas de influencia de India y Rusia, se percibe una situación más complicada en el sur de Asia debido a la concentración interna de los esfuerzos en vacunación y ayudas tras el segundo pico de la pandemia en India. China aprovechó la coyuntura, tanto en el suministro

de vacunas como en la cimentación de futuros mecanismos de cooperación. En Asia Central, la situación es diferente y se espera que Uzbekistán y Tayikistán profundicen su integración con Rusia. En el contexto de la pandemia de la covid-19, la diplomacia de la vacuna evidencia el choque de intereses entre potencias medias de Asia, al adentrarse en regiones no tradicionales de su influencia.

Cuarto, en los países objeto de las acciones de India y Rusia impera, sobre todo, el pragmatismo. El origen de la vacuna representa no solo una solución a la emergencia sanitaria, sino también una importante decisión con miras a mantener el balance en las relaciones, por lo que el concepto de política exterior multivectorial obedecería más a dicha variable.

Para terminar, si bien este artículo no tuvo como propósito hacer una aproximación teórica al desarrollo de la diplomacia de la vacuna bajo la coyuntura de la pandemia de la covid-19, sí quiere plantear la tesis, para futuras investigaciones, de que esta adquiere características propias del poder blando, la diplomacia pública y la diplomacia científica, junto con elementos de comercio internacional e inversión extranjera directa.

REFERENCIAS

- 24 KG. (2021, 21 de mayo). **Вопрос запуска производства вакцины “Спутник V” в КР еще обсуждается** (La cuestión del lanzamiento de la producción de la vacuna Sputnik V en la República Kirguisa todavía se está debatiendo). *24 KG*. https://24.kg/vlast/194841_vopros_zapuska_proizvodstva_vaktsinyi_sputnik_V_vkresche_obsujdaetsya/
- Abdullaeva, A. (2021a, 21 de julio). **Паспорт вакцинации от COVID-19: что это за документ и зачем он нужен?** (Pasaporte de vacunación COVID-19: ¿qué es este documento y por qué es necesario?). *Central Asian Bureau for Analytical Reporting*. <https://cabar.asia/ru/pasport-vaktsinatsii-ot-covid-19-chto-eto-zadokument-i-zachem-on-nuzhen>
- Abdullaeva, A. (2021b, 4 de marzo). **Как «вакцинная дипломатия» повлияет на Кыргызстан?** (¿Cómo afectará la “diplomacia de la vacuna” a Kirguistán?). *Central Asian Bureau for Analytical Reporting*. <https://cabar.asia/ru/kak-vaktsinnaya-diplomatiya-povliyaet-na-kyrgyzstan>
- Avanesova, M. (2017). **Возможности и лимиты мягкой силы Российской Федерации в Средней Азии** (Oportunidades y límites del poder blando de la Federación de Rusia en Asia Central). *Дискурс Пи* (327), 129-134. doi:10.17506/dipi.2017.2829.34.129135
- Basnyat, B. (2021, 9 de mayo). China's pandemic diplomacy. *The Kathmandu Post*. <https://kathmandupost.com/columns/2021/05/09/china-s-pandemic-diplomacy>
- Beaumont, P. y Harding, L. (2020, 11 de agosto). Russia approves Sputnik V Covid vaccine despite testing safety concerns. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2020/aug/11/russia-approves-coronavirus-vaccine-despite-testing-safety-concerns-vladimir-putin>
- Bimal, S. (2021, 15 de julio). Time for India to Reinvigorate Vaccine Diplomacy in South Asia. *The Wire*. <https://thewire.in/trade/time-for-india-to-reinvigorate-vaccine-diplomacy-in-south-asia>
- Bose, S. (2021). The dynamics of vaccine diplomacy in India's neighbourhood. Delhi. *ORF*. <https://www.orfonline.org/research/the-dynamics-of-vaccine-diplomacy-in-indias-neighbourhood/>

- Bridgebeijing (2021, 6 de septiembre). China COVID-19 vaccine tracker. *Bridgebeijing*. <https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/>
- CAA Network (2021, 23 de febrero). **Россия и Китай в Центральной Азии: геополитика и вакцинная дипломатия. Дайджест** (Rossiya i Kitay v Tsentral'noy Azii: geopolitika i vaksinnaya diplomatiya). *CAA Network*. <https://www.caa-network.org/archives/21472/rossiya-i-kitaj-v-czentralnoj-azii-geopolitika-i-vakczinnaya-diplomatiya-dajdzhest>
- Cabar.asia (2021, 9 de marzo). Vaccine diplomacy, regionalism and geopolitical influence in Central Asia. *Cabar.asia*. <https://www.youtube.com/watch?v=1FoLVXqrHeU>
- Central Asia Barometer (2021, 2 de febrero). Where the Central Asians expect the aid coming from in order to handle the COVID-19 crisis? *Central Asia Barometer*. <https://ca-barometer.org/en/news/where-the-central-asians-expect-the-aid-coming-from-in-order-to-handle-the-covid-19-crisis>
- Connolly, R. (2018). *Russia's Response to Sanctions. How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*. Cambridge University Press.
- Connolly, W. (1993). *The Terms of Political Discourse*. Cambridge University Press.
- Cooper, D. A. (2011). Challenging contemporary notions of middle power influence: Implications of the proliferation security initiative for "Middle Power Theory". *Foreign Policy Analysis* 7(3), 317-336. <https://www.jstor.org/stable/24909800>
- Copeland, D. (2016, 17 de octubre). No Military Solutions: Science, Technology, Diplomacy and the New Threat Set. *Canadian Science Policy Center*. <https://sciencepolicy.ca/posts/no-military-solutions-science-technology-diplomacy-and-the-new-threat-set/>
- Demeshko, Y., Gabor, R., Grek, I. y Ho, K. (2021, 1 de septiembre). The U.S. and Russia could join forces to get people vaccinated. They did before. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/outlook/2021/09/01/us-russia-could-join-forces-get-people-vaccinated-they-did-before/>
- Dhar, B. (2021). India's vaccine diplomacy. *Global Policy*. <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/08/04/2021/indias-vaccine-diplomacy>
- Ekey, M. (2021, 13 de febrero). "Вакцинная дипломатия" России, Узбекистан, опережающий Казахстан, и "экспорт грязного производства" из Китая ("Diplomacia de vacunas" de Rusia, Uzbekistán, por delante de Kazajistán, y "exportación de producción sucia" de China). *Radio Azattyk*. <https://rus.azattyq.org/a/media-review/31100917.html>
- Fedoroff, N. (2009). Science diplomacy in the 21st century. *Cell*, 136(1), 9-11. <https://doi.org/10.1016/j.cell.2008.12.030>
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998). International norms dynamics and political change. *International Organization*, 4(52), 887-917. doi:10.1162/002081898550789
- Frazier, M. W. (2021, 15 de abril). How India and China are using covid-19 "vaccine diplomacy" to compete globally. *Scroll.in*. <https://scroll.in/article/992020/how-india-and-china-are-using-covid-19-vaccine-diplomacy-to-compete-globally>
- Gavi (2021, 6 de septiembre). Covax vaccine roll-out: Country updates. *Gavi*. <https://www.gavi.org/covax-vaccine-roll-out>
- Giri, A. (2021, 1 de mayo). As India battles the coronavirus crisis, China bids to assert influence in region. *The Kathmandu Post*. <https://kathmandupost.com/national/2021/05/01/as-india-battles-the-coronavirus-crisis-china-bids-to-assert-influence-in-region>

- Gnedina, E. (2015). 'Multi-Vector' foreign policies in Europe: Balancing, Bandwagoning or Bargaining? *Europe-Asia Studies*, 67(7), 1007-1029. doi:10.1080/09668136.2015.1066313
- Graduate Institute Geneva (2021, 12 de mayo). Covid-19 vaccine diplomacy. *Graduate Institute Geneva*. <https://www.graduateinstitute.ch/vaccine-diplomacy>
- Hang Nga, L. y Thy Thuong, N. (2021). India-China competition in South Asia under prime minister Narendra Modi's administration. *The Journal of Indian and Asian Studies*, 2(1), 1-26. doi:10.1142/S2717541321500017
- Hashimova, U. (2021, 25 de enero). Uzbekistan takes further steps toward Eurasian Economic Union. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2021/01/uzbekistan-takes-further-steps-toward-eurasian-economic-union/>
- Hast, S. (2014). *Spheres of Influence in International Relations*. Ashgate Publishing Company.
- Hotez, P. (2014). "Vaccine Diplomacy": Historical perspectives and future directions. *PLOS Neglected Tropical Diseases*, 8(6), 1-7. doi:10.1371/journal.pntd.0002808
- Huijgh, E. (2016). *Public Diplomacy*. En C. Constantinou, P. Kerr y P. Sharp, *The SAGE Handbook of Diplomacy* (pp. 437-450). SAGE.
- Ibragimova, K. (2021, 21 de junio). Tajikistan: COVID-19 crisis escalates, forcing government to drop denials. *Eurasianet*. <https://eurasianet.org/tajikistan-covid-19-crisis-escalates-forcing-government-to-drop-denials>
- Isaza, C., Herrera, P. y Macías, A. (2018). Los métodos cualitativos para las políticas públicas y la administración pública. En N. Murillo y A. Rodríguez (Eds.), *Manual de metodología y análisis de coyuntura* (pp. 415-446). Universidad Externado de Colombia.
- Johns Hopkins University of Medicine (2021, 18 de agosto). Coronavirus Resource Center. *Johns Hopkins University of Medicine*. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- Khurshudyan, I. y Johnson, C. (2020, 11 de agosto). Russia unveils coronavirus vaccine 'Sputnik V' claiming breakthrough in global race before final testing complete. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/world/russia-unveils-coronavirus-vaccine-claiming-victory-in-global-race-before-final-testing-is-complete/2020/08/11/792f8a54-d813-11ea-a788-2ce86ce81129_story.html
- Kwatra, V. M. (2021, 28 de enero). Putting neighbours first. *The Kathmandu Post*. <https://kathmandupost.com/columns/2021/01/28/putting-neighbours-first>
- Leonard, M. (2002). Public diplomacy. *Foreign Policy Center*.
- Mamun, S. (2021, 11 de agosto). Vaccine diplomacy: Dependence on Sinopharm, Covax deepens. *Dhaka Tribune*. <https://archive.dhakatribune.com/health/coronavirus/2021/08/11/vaccine-diplomacy-dependence-on-sinopharm-covax-deepens>
- Marlow, I., Chaudary, A. y Lindberg, K. (2021, 26 de febrero). India beats China at its own game in vaccine diplomacy battle. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-25/india-beats-china-at-its-own-game-in-vaccine-diplomacy-battle>
- Ministry of External Affairs (8 de noviembre de 2021). Vaccine Supply. <https://www.mea.gov.in/vaccine-supply.htm>
- Modak, P. (2021). *China's Vaccine Diplomacy, the Health Silk Road and a Global Pledge*. CPPR Issue Brief. Center for Public Policy Research. <https://www.cppr.in/policy-briefs/chinas-vaccine-diplomacy-the-health-silk-road-and-a-global-pledge>

- Mohr, C. y Rosenplänter, A. (2021, 10 de marzo). **Расчетливая беспечность** (Calculando el descuido). *IPG*. <https://www.ipg-journal.io/regiony/azija/raschetlivaja-bespechnost-1259/>
- Moinuddin, A. y Syfullah, M. (2020, 18 de diciembre). Neighbours seek new impetus in Summitry. *Dhaka Courier*. <http://www.dhakacourier.com.bd/news/Reportage/Neighbours-sseek-new-impetus-in-Summitry/3049>
- Nye, J. (2019). Soft power and public diplomacy revisited. En J. Melissen y J. Wang, *Debating Public Diplomacy* (pp. 7-20). Brill. doi:10.1163/9789004410824
- OCDE (s. f.). The Russian Federation's Official Development Assistance (ODA). <https://www.oecd.org/russia/russias-official-development-assistance.htm>
- Ordóñez-Matamoros, G., Roa González, M. y Centeno, J. (2021). Reflexiones en torno a la diplomacia científica: Estado del debate, experiencia internacional y perspectivas para Colombia. *Oasis* (34), 13-38. <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.03>
- Organski, A. (1968). *World Politics*. New York.
- Pandit, P. (2021, 27 de abril). Understanding the role of health in foreign policy: The Indian experience. *ORF*. <https://www.orfonline.org/expert-speak/understanding-the-role-of-health-in-foreign-policy/>
- Peyrouse, S. (2016). Discussing China: Sinophilia and sinophobia in Central Asia. *Journal of Eurasian Studies*, 7(1), 14-23. doi.org/10.1016/j.euras.2015.10.003
- Peyrouse, S. (2020, 1 de mayo). Understanding sinophobia in Central Asia. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2020/04/understanding-sinophobia-in-central-asia/>
- Putz, C. (2021, 5 de marzo). Vaccine diplomacy in Central Asia: Russia vs. China? *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2021/03/vaccine-diplomacy-in-central-asia-russia-vs-china/>
- Radio Ozodi (2021, 13 de agosto). **Россия направила Таджикистану 50 тысяч доз вакцины "Спутник V"** (Rusia envió 50 mil dosis de la vacuna Sputnik V a Tayikistán). *Radio Ozodi*. <https://rus.ozodi.org/a/31408864.html>
- Riaz, A. (2021). Geopolitics of the pandemic: The Bangladesh scene. *Friedrich Ebert Stiftung*. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bangladesch/17894.pdf>
- Robertson, J. (2017). Middle-power definitions: Confusion reigns supreme. Australian. *Journal of International Affairs* 71(4), 355-370. DOI: 10.1080/10357718.2017.1293608
- Roy, S. (2021, 14 de marzo). 71 countries, 58 million doses, India's vaccine diplomacy gets Quad booster. *The Indian Express*. <https://indianexpress.com/article/india/indias-covid-vaccine-diplomacy-quad-summit-7227345/>
- Sanyal, A. (2020, 16 de marzo). "Avoid knee-jerk reactions": PM Modi suggests coronavirus fund for SAARC. *NDTV*. <https://www.ndtv.com/india-news/pm-modi-on-video-call-with-saarc-leaders-must-combat-coronavirus-together-avoid-knee-jerk-reactions-2195217>
- Sciorati, G. (2021). The hidden costs of China's free vaccines to Kyrgyzstan. *Italian Institute for International Political Studies*. <https://www.ispionline.it/en/publicazione/hidden-costs-chinas-free-vaccines-kyrgyzstan-30388>
- Sharma, J. y Varshney, S. (2019). Science diplomacy and cooperation in science and technology in India. *Science Diplomacy Review*, 11-22.

- Spies, Y. (2016). *Middle Power Diplomacy*. En C. Constantinou, P. Kerr y P. Sharp (Eds.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*. SAGE Publications.
- Statista (2021b, 26 de agosto). Number of doses of the covid-26 vaccine Sputnik V ordered from Russia or agreed to be produced abroad as of August 26, 2021, by country. *Statista*
- Statista (2021a, 27 de octubre). Number of the coronavirus (COVID-19) cases across Indian states and union territories as of February 28, 2022, by type. *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/1103458/india-novel-coronavirus-covid-19-cases-by-state/>
- Stronski, P. (2021, 15 de noviembre). What went wrong with Russia's Sputnik V Vaccine rollout? *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/2021/11/15/what-went-wrong-with-russia-s-sputnik-v-vaccine-rollout-pub-85783>
- Tewari, S. (2021, 21 de mayo). Sri Lanka: Covid increases China influence in India's backyard. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-57167091>
- The Economist Intelligence Unit (2021). What next for vaccine diplomacy? *The Economist*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/what-next-for-vaccine-diplomacy-download-success/>
- The Hindu (2021, 17 de agosto). COVID-19 vaccine: \$11 billion global market opportunity for India, says report. *The Hindu*. <https://www.thehindu.com/business/Industry/covid-19-vaccine-11-billion-global-market-opportunity-for-india-says-report/article35951758.ece>
- The World Bank (2021, 27 de octubre). World Bank Support for Country Access to COVID-19 Vaccines. *The World Bank*. <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19/world-bank-support-for-country-access-to-covid-19-vaccines>
- Timilsina, B. (2021, 11 de enero). Vaccine diplomacy and Nepal. *The Kathmandu Post*. <https://kathmandupost.com/columns/2021/01/11/vaccine-diplomacy-and-nepal>
- TradeMap (2021). Producto: 300220 Vacunas para medicina humana. [trademap.org](https://www.trademapp.org).
- U.S. Department of State (2021). Uzbekistan COVID-19 vaccine distribution. <https://www.state.gov/countries-areas/uzbekistan/>
- Wishnick, E. (2021, 23 de febrero). China and Russia: Vaccine competitors or partners? *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2021/02/china-and-russia-vaccine-competitors-or-partners/>
- Yang, S. (2021). Rising-Power competition: The Covid-19 vaccine diplomacy of China and India. *The National Bureau of Asian Research*. <https://www.nbr.org/publication/rising-power-competition-the-covid-19-vaccine-diplomacy-of-china-and-india/>
- Zeeshan, M. (2021, 1 de octubre). India still has an opportunity with vaccine diplomacy. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2021/10/india-still-has-an-opportunity-with-vaccine-diplomacy/>



SEGUNDO EJE TEMÁTICO: ENTENDIENDO EL SISTEMA INTERNACIONAL DESDE EL SUR GLOBAL

ZONA DE PAZ Y COOPERACIÓN DEL ATLÁNTICO SUR: LA CLAVE EN LA SOBERANÍA DEL HEMISFERIO SUR

*Belén Álvarez Bertonasco
y Marina Luzzi Santana*

COOPERACIÓN DIGITAL Y SOBERANÍA TECNOLÓGICA PARA CERRAR LA BRECHA DIGITAL EN LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

Angie Paola Hernández Fuentes

APROXIMACIONES A LAS REALIDADES DE SEGURIDAD EN EL SUR GLOBAL DESDE AMÉRICA LATINA: UNA AGENDA CRÍTICA EN CONSTRUCCIÓN

César Niño

POLITICAL CONFIGURATION AND GEOSTRATEGY: AN ANALYSIS OF THE GLOBAL CONTEXT INFLUENCE IN CENTRAL ASIA

*Ana María Figueroa García
y Tatiana Gélvez Rubio*

SECURITY APPROACHES IN EAST ASIA: ANALYZING COUNTER POSITIONS OVER POWER BALANCE

María Nohelia Parra Contreras

PARCEIROS POR CONVENIÊNCIA: ANÁLISIS DE LAS RELACIONES BILATERALES DE BRASIL Y ESTADOS UNIDOS (2003-2016) DESDE EL REALISMO PERIFÉRICO Y LA RELEVANCIA DEL VALOR ESTRATÉGICO

*Lautaro Nahuel Rubbi, Bruna Barlaro
Rovati y Dana Sager*

INTERREGIONAL MECHANISMS FOR PROTECTION OF AFRICAN MIGRANTS IN THE GULF REGION: WHAT PROSPECTS FOR AFRICA?

Paul Odhiambo

GENOCIDIO DEL SIGLO XXI: EL CASO DE LOS ROHINGYA

Mateo Andrés Riveros Parra

¿HACIA UNA ESCUELA CHINA DE RELACIONES INTERNACIONALES? ENFOQUES PREDOMINANTES Y SU CONCEPCIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Agustina Marchetti

Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: la clave en la soberanía del hemisferio sur

Marina Belén Álvarez Bertonasco*
Marina Celsa Luzzi Santana**

RESUMEN

En la agenda de la seguridad internacional podemos encontrar que el mantenimiento de la paz, la cooperación internacional y la consolidación de la soberanía son temas transversales a nivel regional y en relación con las capacidades materiales. En este sentido, observamos que determinadas organizaciones internacionales se abocan a esta temática; el Sur global es una región que no es ajena a estos tópicos. A fin de reflejar la incidencia de las organizaciones internacionales como instrumentos de cooperación internacional, pero sobre todo

como un vector para el ejercicio de soberanía, es que buscaremos responder a la pregunta: ¿es la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur una potencial herramienta para el reclamo de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur? Para ello optamos por un marco de análisis institucionalista liberal, a fin de tener presente el uso de los foros multilaterales como elemento de *soft power* traducido en ejercicio de soberanía.

Palabras clave: Atlántico Sur; soberanía; paz; Argentina; cooperación.

* Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (Argentina), maestranda en Estrategia y Geopolítica, Universidad Nacional de la Defensa (Argentina). Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (Argentina). [belen.alvarez.1996@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-5899-2618].

** Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Católica Argentina (Argentina), maestranda en Estrategia y Geopolítica, Universidad Nacional de la Defensa (Argentina). [marinalsantana@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-6519-1771].

Recibido: 26 de noviembre de 2021 / Modificado: 7 de marzo de 2022 / Aceptado: 10 de marzo de 2022

Para citar este artículo:

Álvarez Bertonasco, M. B. y Luzzi Santana, M. C. (2022). Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur: la clave en la soberanía del hemisferio sur. *Oasis* 36, 63-76.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.05>

SOUTH ATLANTIC PEACE AND COOPERATION ZONE: THE KEY TO SOVEREIGNTY IN THE SOUTHERN HEMISPHERE

ABSTRACT

In the international security agenda, we can find that peacekeeping, international cooperation and the consolidation of sovereignty are cross-cutting issues both at the regional level and in relation to material capabilities. In this sense, we can see that certain international organizations are involved in these issues, with the Global South being a region that is no stranger to these topics. In order to reflect the incidence of international organizations as instruments of international cooperation, but above all as a vector for the exercise of sovereignty, we will seek to answer whether the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic is a potential tool for the claim of Argentine sovereignty over the Malvinas/Falkland Islands, South Georgia and South Sandwich Islands?

To this end, we opt for a liberal institutionalist framework of analysis, in order to keep in mind the use of multilateral forums as an element of soft power translated into the exercise of sovereignty.

Key words: South Atlantic; international cooperation; peace; international security.

INTRODUCCIÓN

En la agenda de la seguridad internacional podemos encontrar que el mantenimiento de la paz, la cooperación internacional y la consolidación de la soberanía son temas transversales a nivel regional y en relación con las capacidades

materiales. En este sentido, observamos que determinadas organizaciones internacionales se abocan a esta temática; el Sur global es una región que no es ajena a estos tópicos.

A partir de la década de los ochenta, ante el fin de las dictaduras militares y la restauración de gobiernos democráticos en América del Sur, el gobierno argentino se vio en la necesidad de consolidar un espacio que restituye el prestigio internacional luego de los regímenes *de facto* y del conflicto llevado a cabo con el Reino Unido en 1982 (Escudé, 1998, p. 502). Si bien el gobierno de Alfonsín contaba con incentivos ideológicos para lograr un acercamiento a África, coincidimos con Ariel González al decir que el denominador común para dichos países era la reciente democratización (González, 2007).

La reformulación de la política exterior y la consolidación de una nueva estrategia de inserción internacional, junto con el distanciamiento del régimen militar, eran vitales para recuperar el estatus internacional ante la percepción argentina (Saavedra, 2004, p. 147). En este sentido, la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) proveía una oportunidad en la cual se pudieran canalizar los intereses argentinos de reinserción en el mundo y la posibilidad de consolidar una zona de influencia en el Atlántico Sur a partir del estrechamiento de vínculos con diversos actores no alineados (Lechini, 2016).

La ZPCAS nació con el objetivo de promover la cooperación regional, mantener la paz y la seguridad en el Atlántico Sur, y ser un espacio de diálogo y coordinación entre los Estados ribereños del Cono Sur y del África subsahariana occidental. El organismo está

abierto a todos aquellos países que cuenten con salida al mar o costas sobre el Océano Atlántico sur. Además, puede ser entendido como un mecanismo de cooperación e integración que busca contrariar la idea de militarizar la región a través de la concepción de esta como “vacío de poder” (Sánchez Rolando, 2015).

En síntesis, el fin de la ZPCAS es promover la cooperación regional, tanto a nivel latinoamericano como africano, para mantener la paz y la seguridad de los países cuyas fronteras limitan con el Océano Atlántico sur. En particular, la atención de este se encuentra enfocada en las cuestiones de prevención geográfica de la proliferación de armas nucleares y su reducción, eventualmente eliminando la presencia militar de los países miembros en otras regiones del mundo (Lechini, 2019).

En este sentido, a lo largo de nuestro trabajo optamos por aplicar conceptos propios de la teoría institucionalista neoliberal. Bajo esta perspectiva, los Estados actuarán con base en un marco normativo que regulará los intereses y determinará su comportamiento en el sistema internacional. Robert Keohane (1993) manifiesta que, además de vigilar las motivaciones de los Estados, los organismos internacionales definen las pautas de interacción de los actores configurando modelos de cooperación y coordinación que relacionen a los Estados en la consecución de intereses y objetivos comunes (Keohane, 1993, p. 14). Por ello es que las instituciones serán entendidas como un “conjunto de reglas formales e informales persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (p. 14). En este sentido, la ZPCAS determi-

nará, de manera directa, las capacidades del Estado argentino en materia de cooperación respecto al ejercicio de soberanía sobre el Atlántico sur (Keohane, 1993, p. 15).

A partir de estos supuestos, se establece que el comportamiento institucional no es estático, sino que está siempre está bajo constantes cambios, que son dinámicos (Mansolva Lopera, 2013). Mientras se encuentren intereses mutuos entre los actores internacionales (entendiendo a las unidades estatales como los principales actores de la comunidad internacional, tomando a los Estados integrantes de la ZPCAS y a la misma institución), y se presenten variaciones institucionales, el institucionalismo neoliberal responderá al análisis en torno a la influencia de los organismos en materia de política exterior.

Sumado a ello, la concepción de la cooperación será esencial para comprender la relevancia de los organismos internacionales en torno a la consolidación de la paz y el ejercicio de la soberanía. Por ello es que, al definir nuestra noción de la cooperación, nos retrotraemos a lo planteado por Pitman B. Potter (1935), entendiéndose como aquellas acciones de, al menos, dos Estados dirigidas a lograr un resultado considerado como un beneficio para todos los involucrados; es decir que implica que al menos dos partes interactúen en pos de un objetivo común. Así, la cooperación como tal dependerá de los objetivos comunes, que pueden ser tanto científicos como sociales, económicos y educativos.

En este sentido, el término “sur” hará referencia a un concepto que abarca más que una categoría netamente geográfica. Se asienta en una concepción política y económica basada

en la idea de la existencia de asimetrías en el sistema internacional, principalmente en términos de desarrollo y poder. Por esta razón, los países del llamado Sur global no representan un grupo totalmente homogéneo, pero sí comparten algunas características, vulnerabilidades y desafíos (Álvarez Bertonasco y Marks, 2021). En palabras de Gladys Lechini (2009), la cooperación sur-sur:

... alude a las acciones desarrolladas entre los países periféricos para profundizar sus relaciones en pos de afrontar problemas comunes, defender intereses compartidos y obtener mayores márgenes de autonomía decisional. Es una construcción política que propicia que los países del Sur estructuren alianzas que les permitan disminuir sus vulnerabilidades e influir en el establecimiento de las reglas del sistema internacional. (Lechini, 2009, citado en Morasso, 2015, p. 110)

De esta manera, se puede decir que la cooperación sur-sur es de suma importancia para los actores parte de la ZPCAS. Se erige como una plataforma de trabajo conjunto propicia para tratar temáticas, desafíos y oportunidades en común (Álvarez Bertonasco y Marks, 2021). Por esta razón incluye un “componente político, reivindicativo y de denuncia de las condiciones económicas y estructurales de distribución del poder internacional” (Ayllón Pino, 2009, p. 3).

Por último, la noción de *soft power* en torno al accionar de las organizaciones internacionales será sumamente relevante para poder analizar el rol de la ZPCAS como herramienta de la política exterior. Para John Ikenberry y Joseph Nye, el poder es la habilidad para in-

fluenciar el comportamiento de otros y obtener los resultados que se desean; este poder surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas y está compuesto por los valores políticos, la cultura y la política (*policy*) extranjera (Ikenberry y Nye, 2004). Teniendo presente esta perspectiva del poder, el *soft power* consistirá en la habilidad de poder afectar a otros para obtener el resultado que uno quiere mediante la atracción en vez de la coerción.

En este aspecto, el gobierno argentino tiene en cuenta valores políticos, su cultura y política extranjera, basada en el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas y los territorios insulares en disputa con el Reino Unido sobre el Atlántico sur, a la hora de participar en foros y organismos internacionales. Por ello, el *soft power* nos permitirá comprender la estrategia argentina y el uso de la ZPCAS como plataforma de apoyo en torno a la cooperación en materia de seguridad en el Atlántico sur.

DESDE LA ÉPOCA COLONIAL HASTA LA ACTUALIDAD: LA RELACIÓN HISTÓRICA ENTRE ÁFRICA Y AMÉRICA DEL SUR CON EL OCEANO ATLÁNTICO

Gladys Lechini (2006) nos comenta que los contactos entre las colonias portuguesas de América del Sur y África posibilitaron el comercio marítimo en el Océano Atlántico sur, hasta la independencia de Brasil en 1822. Durante el siglo XIX, las relaciones entre los continentes no fueron muy prósperas ya que la mayor parte de América del Sur se independizó del control europeo, pero África no corrió con el mismo destino (Lechini, 2006).

Volveremos a notar un estrechamiento de los lazos entre ambos en el siglo XX, con la descolonización de Asia y África. La misma marcó el surgimiento del Sur como actor internacional (Lechini, 2006).

Durante la segunda mitad del siglo XX vemos un fortalecimiento de sus relaciones que se concretó con tres acontecimientos históricos puntuales: la Conferencia de Bandung en 1955, la conformación del Movimiento de Países No Alineados en 1961 y la creación del G77 en 1964, durante el marco de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).

Por el lado de los países africanos, Frank Mattheis y Andrés Litsegård escriben que el incentivo con respecto al organismo se encontraba en superar el *apartheid* (2018). Con respecto a Sudáfrica en particular, según Gerardo Denegri (2015), las elecciones multirraciales de 1994, que colocaron a Nelson Mandela como el primer presidente negro en la historia de este país, representaría el fin de la segregación racial como herramienta política estatal de dominación. La presión internacional (al no contar con el apoyo de Estados Unidos) y continental para que el *apartheid* finalizara fue muy grande. Además, para mitad de los años noventa tampoco contaba con sustento interno (Denegri, 2015).

En cuanto a los integrantes latinoamericanos, los esfuerzos de cooperación continuaron en 1967, con la creación del Área Marítima del Atlántico Sur (AMAS) entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay (Lechini, 2019). Durante la década de los ochenta, la ZPCAS brindaba una oportunidad en la cual se pudieran canalizar los intereses argentinos de reinserción en el mundo y una mayor aproximación con

África (Lechini, 2016). También se trataba de un beneficio para Brasil y Uruguay.

LA ORGANIZACIÓN

En cuanto a su estructura orgánica, el ZPCAS cuenta con un comité permanente. Las formas de expresión son declaraciones y decisiones. Cuenta con reuniones ministeriales que se realizan bianualmente, siempre y cuando así lo acuerden los Estados miembros.

Desde su creación se han realizado siete reuniones ministeriales (Sánchez Rolando, 2015):

- Río de Janeiro, Brasil (1988): durante esta primera reunión se expresó preocupación por el *apartheid* en Sudáfrica y se llamó a una resolución pacífica del conflicto entre los Estados (Buffa, 2006; González, 2007).

- Abuja, Nigeria (1990): se incorpora Namibia, y se iniciaron conversaciones sobre el monitoreo de las costas y la cooperación económica-financiera entre sus miembros (González, 2007).

- Brasilia, Brasil (1994): luego de finalizar su política de *apartheid*, Sudáfrica ingresó al organismo de la ZPCAS, en la Reunión Ministerial de Brasilia en 1994. La incorporación de Sudáfrica en la cumbre incrementó el prestigio de la organización y supuso el final de su proceso de constitución (Palacios, 2018).

- Somerset West, Sudáfrica (1996): desnuclearización y lucha contra el narcotráfico en la ZPCAS. Se hizo mención de la soberanía de las Islas Malvinas por primera vez desde la creación del organismo (González, 2007).

- Buenos Aires, Argentina (1998): se adoptó una declaración y un plan de acción.

La primera puso énfasis en incrementar la cooperación en áreas de interés común, mientras el plan de acción proponía llevar a la práctica los puntos de la declaración (González, 2007).

– Luanda, Angola (2007): la Declaración de Luanda abarca el uso sustentable de recursos genéticos marítimos, la lucha contra la pesca ilegal, no documentada y no registrada, la inclusión de un artículo sobre Malvinas que había sido abandonado en la III Reunión Ministerial de Brasilia. También se trazó un Plan de Acción (González, 2007).

– Montevideo, Uruguay (2013): se realizó la Declaración de Montevideo que buscó, entre otras cosas, reforzar la cooperación en materia de paz en el ámbito de la defensa, aumentar el intercambio comercial entre los Estados miembros y llamar al diálogo entre el Reino Unido y la República Argentina por la disputa de las Islas Malvinas. Otro punto importante es el acuerdo para realizar reuniones ministeriales cada dos años (Sánchez Rolando, 2015).

La reunión correspondiente al año 2015 en Cabo Verde fue suspendida por causas internas del país. Desde entonces, la actividad del organismo se ha detenido.

¿CUÁL FUE EL ROL HISTÓRICO DE ZPCAS EN LA SOBERANÍA ARGENTINA?

En cuanto a la importancia del organismo para la República Argentina, luego de la guerra de Malvinas del año 1982, según Mattheis y Litsegård, la reputación argentina dentro de la comunidad internacional se vio perjudicada por la guerra del Atlántico Sur. En consecuencia, el país vio deslegitimada y limitada su credibilidad y su capacidad de diálogo en

foros internacionales (Mattheis y Litsegård, 2018). Sin embargo, los autores también nos comentan que los países africanos no querían brindarle su inmediato apoyo a Argentina por tres razones:

1. Durante la época del proceso, el gobierno militar argentino estaba alineado ideológicamente con Sudáfrica, quien se encontraba bajo el régimen del *apartheid* y también con los Estados Unidos. La ideología anticomunista del gobierno *de facto* argentino no era bien recibida en África (Mattheis y Litsegård, 2018).

2. A su vez, los países angloparlantes de África todavía se encontraban ligados al régimen de la Commonwealth, por lo que se mostraban reticentes a relacionarse con la República Argentina de manera activa (Mattheis y Litsegård, 2018).

3. Por último, la agresión argentina hacia el Reino Unido fue condenada como una intervención armada por la comunidad internacional (Mattheis y Litsegård, 2018).

Una vez realizada la transición democrática en el país, en el año 1983, su postura internacional cambió, facilitando así su inserción en el mundo y su aproximación al continente africano (Lechini, 2016). La ZPCAS fue un instrumento de ayuda que coincidió con la vuelta a la democracia.

Se destaca que durante la presidencia de Carlos Menem se apostó por entablar nuevamente relaciones con el Reino Unido y continuar con el énfasis en la paz y seguridad de la zona. Un ejemplo de ello puede verse en el año 1990, con la firma del Acuerdo de Madrid. El mismo incluía una serie de puntos para establecer nuevamente las relaciones diplomáticas. Se destaca el siguiente apartado:

Ambas partes acuerdan establecer un Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíproca sobre los movimientos de las unidades de sus Fuerzas Armadas en áreas del Atlántico Sudoccidental. Los objetivos de este sistema son aumentar la confianza entre la Argentina y el Reino Unido y contribuir a lograr una situación más normal en la región sin demoras innecesarias. (Declaración de Madrid II, 1990)

Luego, en 1996, se reafirmó la reducción de tensiones en la zona. Se puede observar la voluntad de la República Argentina para colaborar con una vuelta al mantenimiento de la paz en las declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Guido Di Tella, en el marco de la inauguración de la 51ª Asamblea de las Naciones Unidas en septiembre de 1996: “Argentina está firmemente convencida de que una nueva era debe comenzar en el Atlántico Sur, como zona libre de tensiones, lugar de encuentro de diversas culturas comprometidas con los ideales humanistas y con el deseo común para el progreso y el bienestar” (Di Tella, 1996).

A su vez, Ariel González nos comenta que, durante la cuarta Reunión Ministerial, también llevada a cabo durante el año 1996 en Somerset West, Sudáfrica, se incluyó, por primera vez, un texto sobre la cuestión Malvinas en la declaración final de la reunión. En el mismo se hace un llamado a la reanudación de negociaciones entre los gobiernos de la República Argentina y el Reino Unido de la Gran Bretaña para la búsqueda de una solución pacífica, justa y durable a la discusión sobre la soberanía (González, 2007).

Finalmente, en septiembre de 2000, con la Declaración del Milenio se buscaba el progreso en varias áreas, entre ellas, la paz y soberanía. Para que ese progreso fuera posible, reafirma su compromiso con el uso de medios pacíficos para la solución de los posibles conflictos. En un punto relevante para nuestro trabajo, menciona el derecho a la libre determinación de los pueblos que siguen sometidos a la dominación colonial y la ocupación extranjera. A su vez, los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a atender las necesidades especiales de África y acordaron que las Naciones Unidas no debían reducir, sino aumentar, su participación activa en la tarea de forjar un futuro común (Informe Naciones Unidas, 2013).

En aquel año también se había definido a Benín como el próximo anfitrión de la Reunión Ministerial VI. Esta nunca se llevó a cabo, y la crisis económica de los países sudamericanos, así como un conflicto interno de Angola, llevó a una paralización de la actividad del organismo (González, 2007). Por esta razón, no veremos reuniones ministeriales durante los gobiernos de los presidentes Fernando De La Rúa y Eduardo Duhalde.

La próxima reunión ocurriría a finales del gobierno de Néstor Kirchner. Cabe destacar que, a partir del comienzo de su gobierno, se retomaría el interés de Argentina por el Atlántico sur. La Reunión Ministerial VI, llevada a cabo en Abuja, contó con la participación del vicescanciller Roberto García Moritán. En ella se hizo referencia a la cuestión Malvinas (Lechini, 2019).

El interés argentino por Latinoamérica y la recuperación de las Islas Malvinas, que co-

menzó en 2003, continuaría durante los dos gobiernos de Cristina Kirchner. Adicionalmente, en su segundo gobierno, durante febrero del año 2013, en el marco de la III Cumbre África-América del Sur, se realizó la firma de la Declaración de Malabo. En ella los jefes de Estado de África, a través de la Unión Africana, reconocieron la legitimidad de los derechos de Argentina sobre el reclamo de las Islas Malvinas (Declaración de Malabo, 2013). Contar con el apoyo de 54 Estados (tanto los firmantes de la Declaración de Malabo en la III Cumbre de Cumbre África-América del sur como también los miembros de la ZPCAS) en la Asamblea General de las Naciones Unidas es, sin duda, un aporte positivo para la Argentina en cuanto a su reclamo por las Islas Malvinas, así como el constante apoyo del foro durante las declaraciones hechas en las reuniones ministeriales. La reunión ministerial programada en Cabo Verde, que debía llevarse a cabo en el año 2015, se vio frustrada por la inestabilidad interna del país. Por ello no hubo reuniones ministeriales durante la presidencia de Mauricio Macri.

Como se mencionó, en la actualidad, durante el año 2021, se aprobó la Resolución A/RES/75/312 durante la 75° Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la cual se busca retomar la actividad del organismo. Posiblemente veamos un nuevo encuentro entre los Estados miembros en el corto plazo.

Cómo se vio en el apartado anterior, a partir de la reunión de 1996 en Sudáfrica, todas las reuniones ministeriales posteriores han mencionado la problemática de las Islas Malvinas. A su vez, como comenta la autora Gladys Lechini, cuando se refuerza el objetivo de la ZPCAS como una zona libre de armas

nucleares, también se hace referencia al Reino Unido y su armamento en Malvinas (Lechini, 2019). La militarización de las islas irá en contra de los principios del organismo.

DIPLOMACIA PRESIDENCIAL, SOBERANÍA Y APOYO DE SUS MIEMBROS

La ZPCAS no ha sido solamente un instrumento utilizado por los presidentes argentinos o sus ministros de relaciones exteriores; en más de una oportunidad, el gobernador de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Gustavo Melella, ha invocado la figura del foro para referirse a asuntos que afectan el territorio que gobierna. En la primera ocasión, durante el año 2020, por medio de la red social Twitter, citó al presidente uruguayo Luis Lacalle Pou para que este le ayudara dado que el Reino Unido presentó un stand en una exposición de agricultura en la capital uruguaya, donde se promovía a las Islas Malvinas como una entidad diferenciada de Argentina. A su vez, hubo un aumento de la presencia militar británica en el Atlántico sur.

En una segunda ocasión, en el año 2021, también en la red social Twitter, el gobernador repudió los dichos de la diputada uruguaya Silvana Pérez Bonavita. La misma había saludado y replicado un mensaje del gobierno de las Islas Malvinas en el cual celebraban el Día de las Islas Falkland. Una vez más, ZPCAS fue un instrumento utilizado para legitimar el reclamo argentino y hacer mención de la seguridad de la zona, así como al mantenimiento de la paz en la misma.

Se trata de un tema prioritario para la agenda argentina. Recuperar el territorio ha

sido una prioridad en la agenda presidencial y gubernamental que no fue discriminado por ningún partido político o ideología.

El primer elemento por destacar es el área donde se encuentran las islas en disputa y donde tiene competencia ZPCAS: el Atlántico sur. El mismo es esencial para la Argentina, además de los países que integran la ZPCAS, por ser su vía de acceso a los mercados mundiales, por formar parte de sus intereses económicos y estratégicos y como llave de acceso a la Antártida (Lechini, 2019). A su vez, crea un espacio de apoyo en materia de seguridad y paz en el sur, destacando que la presencia militar del Reino Unido en la zona atenta contra los principios del organismo. Este punto puede verse en el ítem número 60 y 61 de la última Declaración Ministerial, firmada en el año 2013¹ (Gobierno de Brasil, 2013).

El segundo elemento destacable es la continuación de la cooperación Sur-Sur. Mediante ella, se encuentra un espacio común para poder hacer frente a las problemáticas que aquejan a los países de la periferia. Según Mattheis y Litsegård (2018), Argentina necesitaba buscar el mayor apoyo posible para la principal problemática de política internacional de dicho país: la disputa por las Islas Malvinas. ZPCAS es utilizada como instrumento por el gobierno argentino para aglutinar apoyos en el reclamo de soberanía sobre las islas del Atlántico Sur.

El almirante Storni, a principios de 1900, comentó sobre el potencial del Océano Atlán-

tico, teniendo en consideración la orientación geográfica de Argentina (Storni, 2009). La evidencia histórica nos indica que Reino Unido avala sus comentarios.

Según Maguemati Wabgou (2012), dicho proceso también contó con los siguientes factores externos que posibilitaron la vía de la descolonización: la Conferencia de Bandung en el año 1955 (predecesora del Movimiento de los Países No Alineados), la Conferencia de Accra en 1958 y finalmente el Grupo de Casa-blanca en el año 1961 (Wabgou, 2012).

Además de las resoluciones ministeriales, se pueden mencionar las resoluciones de las Naciones Unidas con respecto a la controversia de las Islas Malvinas. Las mismas, según la Cancillería Argentina, son:

– La Resolución 2065 (XX) del año 1965, mediante la cual reconoció la existencia de una disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido e invitó a ambos países a negociar para encontrar una solución pacífica a la controversia (Asamblea General, 1965).

– En el año 1973 la Asamblea General, mediante la Resolución 3160 (XXVIII), declaró la necesidad de acelerar las negociaciones en curso y continuarlas sin demora alguna (Asamblea General, 1973).

– Luego, con la Resolución 31/49 del año 1976, la Asamblea General reconoció los esfuerzos realizados por la República Argentina para avanzar con el proceso de descolonización, así como las acciones tomadas para

¹ “60. Decide reforzar la cooperación para la paz en el área de la defensa.

61. Reconoce que los miembros de la Zona comparten un interés común al reforzar el Atlántico Sur como una zona de paz y cooperación, libre de armamento nuclear y de destrucción masiva” (Gobierno de Brasil, 2013).

promover el bienestar de los isleños (Asamblea General, 1976).

– Posterior a la intervención armada de 1982, mediante la Resolución 37/9, la Asamblea General solicitó a los dos gobiernos involucrados reanudar las negociaciones para que se permita encontrar una solución pacífica a la disputa de soberanía en las islas. Ello mismo fue reiterado en las subsiguientes resoluciones de la Asamblea relativas a la cuestión (Asamblea General, 1982).

Sin embargo, luego de casi 8 años sin actividad, con la aprobación de la Resolución A/RES/75/312 del 29 de julio de 2021, durante la 75° Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se anunció la reanudación de las Reuniones Ministeriales. La misma insta a los Estados Miembros a reanudar dichas reuniones, y apoyar activamente a Cabo Verde en la preparación de la próxima reunión en un futuro cercano. A su vez, coloca nuevamente a ZPCAS en la agenda internacional de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2021).

En cuanto a la recepción de los gobiernos latinoamericanos, se destaca el accionar de Itamaraty. El gobierno de Brasil realizó algunos cursos sobre el organismo durante el año 2020 y un simposio en el año 2021 sobre ZPCAS. A su vez, en un comunicado de la Cancillería Argentina sobre dicha resolución, se destaca la importancia del organismo como una plataforma donde la Argentina reafirma constantemente sus derechos sobre la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes (Cancillería Argentina, 2021).

CONCLUSIÓN

En esta investigación pudimos apreciar la importancia del ZPCAS para la manifestación de la soberanía argentina con respecto a las Islas Malvinas, Sandwich del Sur y Georgias del Sur. Durante los 35 años de existencia del organismo, muchos jefes de Estado de diferentes partidos políticos han gobernado la República Argentina, pero todos han continuado con el reclamo ininterrumpido sobre la soberanía de las islas.

Si bien ZPCAS inicialmente no incluyó el reclamo argentino en su agenda y sus declaraciones, el accionar de la cancillería argentina logró que, a partir de la Reunión Ministerial de Somerset West, Sudáfrica, en el año 1996, se imponga el tema (a pesar de la reticencia de los Estados africanos allegados al Reino Unido). A su vez, al mencionar la importancia de la consolidación del Atlántico Sur como una zona libre de armas nucleares y de destrucción masiva, se ve un contraste con la política del Reino Unido en el Océano Atlántico Sur. En los documentos desclasificados de este Estado puede observarse que actualmente hay armas nucleares en las islas.

Se podría decir, entonces, que Argentina efectivamente concentró su energía en el organismo en materia de soberanía frente a las islas del Atlántico Sur, Islas Malvinas, Sandwich del Sur y Georgias del Sur, dejando de lado su prioridad por las relaciones con los países africanos. Gracias a la ZPCAS, consiguió el apoyo explícito de los países miembros ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, sumando así más voces a la causa para recuperar las islas en

disputa. A su vez, recientemente el presidente de Argentina, Alberto Fernández, realizó una visita a Barbados para hablar también de la soberanía en las islas. Podemos concluir de esta manera, que se espera que la política para recuperar los territorios continúe en el corto, mediano y largo plazo.

Para finalizar, creemos que ZPCAS es una herramienta sumamente importante para contar con apoyo internacional en el área de soberanía y desmilitarización del Atlántico Sur. De esta forma, en el mediano plazo, podría alentar una mayor presión internacional para animar al Reino Unido a entablar conversaciones por la soberanía de las islas. En el corto plazo, podría limitar la presencia militar británica en la zona. Si bien la heterogeneidad de los miembros que componen el organismo hace que se torne difícil coordinar esfuerzos para realizar las reuniones, como fue el caso de la cancelación de la Reunión Ministerial de Cabo Verde, si los miembros pueden superar sus diferencias y concentrar esfuerzo para tratar los temas comunes en el foro, ZPCAS podrá tener un futuro de más actividad y resultados positivos para todas las partes involucradas. Una vez que se reactive el organismo y se vuelvan a realizar las reuniones ministeriales, posiblemente veremos más avances en la recuperación de la soberanía argentina y el mantenimiento de paz en el Atlántico Sur.

REFERENCIAS

- African - South American Summit (2013). Tercera Cumbre de Países de América del Sur y África, 20 al 22 de febrero de 2013. https://www.cancilleria.gob.ar/user-files/ut/asa_2013_-_declaracion_de_malabo.pdf
- Álvarez Bertonasco, B. y Marks, A. (2021). Cooperación Sur- Sur: el caso de Argentina y Nigeria. *Boletín Informativo Grupo de Jóvenes Investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata*, 3 (11). <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2021/02/GJI-Boletin-11.pdf>
- Ayllón Pino, B. (2009). *Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación en la cooperación internacional*. http://www.dialogosconsonantes.org/doc_reflexion/coop_sur_sur09.pdf
- Buffa, D. (2006). *El África Subsahariana en la política exterior argentina: las presidencias de Alfonsín y Menem*. Centro Estudios Avanzados – Universidad Nacional de Córdoba.
- De Carvalho Silveira, C. (2017). Brasil e as alternativas para o incremento da cooperação em segurança & defesa na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico sul (Zopacas). *Revista da Escola Superior de Guerra*, 28 (56), 110-131. <https://doi.org/10.47240/revistadaesg.v28i56.217>
- Declaración Conjunta de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, del 15 de febrero de 1990. https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Malvinas/Madrid%20II.pdf
- Denegri, G. (2015). Sudáfrica: su difícil camino hacia la libertad. *Revista Relaciones Internacionales*, 49 (Segmento Digital). Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP.
- Di Tella, G. D. T. (1996). Asamblea General de las Naciones Unidas. Intervención del Sr. Canciller Guido Di Tella. Cancillería Argentina. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/guido-di-tella-3>
- Díez de Velasco, M. (2006). *Las organizaciones internacionales* (4 ed.). Tecnos.

- Erthal, A., Frank, M. y Seabra, P. (2016). An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic. *Cambridge Review of International Affairs*, 29, 1112-1131. DOI: 10.1080/09557571.2016.1230592
- Escudé, C. (1998). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Gomes da Costa, M. (2017). O Atlântico Sul e a proposta da zopacas no pós-redemocratização do Brasil. 9o Congresso Latino-Americano de Ciência Política. <http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6LnBhcmFtcyI7czoNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUIFVSZVZPljtzOjQ6IjIzO30iO3M6MT0iaCI7czoMjoiNGMxZTNkYjVmMmE4ZD-MzNzNiZGY0OGExMjc1MmFiMzgiO30%3D>
- González, A. S. (2007). La zona de paz y cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS): renacimiento y ¿renovación? *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán. <https://cdsa.academica.org/000-108/832>
- Ikenberry, G. J. y Nye, J. S. (2004). Soft power: The means to success in world politics. *Foreign Affairs*, 83(3), 136. https://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf
- Keohane, R. (1993). Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, 13-38.
- Lechini, G. (2006). Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior? Clacso.
- Lechini, G. (2016). Argentina y los impulsos africanos. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Plan Fénix. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/60825>
- Lechini, G. (2006). La definición de políticas frente a Sudáfrica: el gobierno de Alfonsín (1983-1989). *Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?* Clacso. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100625012934/9_cap6.pdf
- Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? *Relaciones Internacionales*, (12), 55-81. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4980>
- Lechini, G. (2019). Argentina y la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (Zopacas). *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, 4 (7), 107-126. https://www.researchgate.net/publication/336934465_EDICAO_COMPLETA/fulltext/5dbb844ea6fdcc2128f5e440/EDICAO-COMPLETA.pdf
- Luis, C.C.R. (2011). *La Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur y la construcción de la política internacional en la región sul-atlántica*. San Pablo.
- Mansolva Lopera, D. (2013). *La primacía de los intereses económicos en la política exterior colombiana hacia China en el siglo XXI: un análisis desde las ideas, los roles y el institucionalismo neoliberal*. Editorial Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/13394/ManosalvaLoperaDavidJulian2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mattheis, F. y Litsegård, A. (2018). *Interregionalism across the Atlantic Space*, 15. United Nations University Series on Regionalism. <https://archive.transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2016/08/Interregionalism-across-the-Atlantic-Space.pdf>
- Morasso, C. (2015). La Cooperación Sur-Sur agrícola argentina con África subsahariana: una historia que comienza. *Revista tempo do mundo*, (1), 109-137. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6298/1/TdM_v1_n1_Cooperacion.pdf

- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1973). Power and interdependence. *Survival*, 15(4), 158-165.
- Nye, J. S, JR. (2004). Soft power and American foreign policy. *Political Science Quarterly*, 119(2), 255-270.
- Organización de las Naciones Unidas (1945). Carta de las Naciones Unidas. Edición electrónica. <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>
- Organización de las Naciones Unidas (2013). El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. PNUD. https://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf
- Palacios, A. (31/10/2018). *Atlántico Sur, zona de cooperación entre América Latina y África*. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle1/-/blogs/atlantico-sur-zonade-cooperacion-entre-america-latina-y-africa>
- Penna Filho, P. (2003). Regionalismo, Segurança e Cooperação: O Atlântico Sul como Espaço de Possibilidades entre o Cone Sul e África Austral. XXVII Encontro Anual da ANPOCS, XXVII(XXVII). <http://www.anpocs.com/index.php/papers-27-encontro-2/gt-24/gt21-18/4291-pennafilho-regionalismo/file>
- Pereira, A. D. (2013). Atlântico Sul, África Austral e América do Sul: Cooperação e Desenvolvimento. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 2 (4).
- Pertusio, R. (2001). La defensa y la seguridad en el Atlántico Sur. *Colección*. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10026>
- Potter, P. (1935). Progress in international cooperation. *Political Science Quarterly*, 50 (3), 377-404. JSTOR. www.jstor.org/stable/2143699
- Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”. A/RES/1514(XV) (14 de diciembre de 1960). [bhttps://undocs.org/es/A/Res/1514\(XV\)](https://undocs.org/es/A/Res/1514(XV))
- Resolución 1654 (XVI) de la Asamblea General, “Comité Especial de Descolonización”. A/RES/1654(XVI) (27 de noviembre de 1961). [https://undocs.org/es/A/Res/1654\(XVI\)](https://undocs.org/es/A/Res/1654(XVI))
- Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General, “Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland Islands)”. A/RES/2065(XX) (16 de diciembre de 1965). [https://undocs.org/es/A/Res/2065\(XX\)](https://undocs.org/es/A/Res/2065(XX))
- Resolución 31/49 de la Asamblea General, “Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland)”. A/RES/31/49 (1º de diciembre de 1976). <https://undocs.org/S/A/RES/31/49>
- Resolución 3160 (XXVIII) de la Asamblea General, “Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland)”. A/RES/3160 (XXVIII) (14 de diciembre de 1973). https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Malvinas/RESOLUCION%203160.pdf
- Resolución 37/9 de la Asamblea General “Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland)” A/RES/37/9 (9 de noviembre de 1982). <https://undocs.org/en/A/RES/37/9>
- Resolución 75/312 de la Asamblea General, “Zona de paz y cooperación del Atlántico Sur”. A/RES/75/312 (29 de julio de 2021). <https://undocs.org/es/A/RES/75/312>
- Saavedra, M. (2004). La Argentina no alineada: Desde la tercera posición justicialista hasta el menemismo, 1973-1991. Editorial Biblos.
- Sánchez Rolando, E. (2015). Relaciones Sur-Sur: el caso de la Zona de Paz y Seguridad del Atlántico Sur - ZOPACAS-. LAESP. <https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/2772/TCC%20Eliann.e.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Storni, S. (2009). *Intereses argentinos en el mar*. Armada Argentina [1916].

- Valdés, R. (2019). Cooperación Sur-Sur para un mundo más equitativo y sostenible. Representante Residente del PNUD en Argentina. <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/blog/2019/cooperacion-sur-sur-para-un-mundo-mas-equitativo-y-sostenible.html>
- VII Encontro Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul - ZOPACAS - Declaração de Montevideu (2014, May 22). Ministério Das Relações Exteriores. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vii-encontro-ministerial-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-declaracao-de-montevideu
- Wabgou, Q. (2012). Colonización y descolonización en África y Asia en perspectivas comparadas. *Astrolabio*, (9). <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/2926>

Cooperación digital y soberanía tecnológica para cerrar la brecha digital en la cuarta revolución industrial

Angie Paola Hernández Fuentes*

RESUMEN

Según el Foro Económico Mundial, el mundo se encuentra en la cuarta revolución industrial, una revolución digital que está generando desafíos a nivel global. Para dar respuesta a los retos de esta revolución, los organismos internacionales han generado diversas estrategias, entre las que se encuentra la cooperación digital, enfocada en promover la equidad frente al acceso de innovación y tecnología a partir de la cooperación entre diversos actores internacionales. Una segunda respuesta del escenario internacional es la promoción de la

soberanía tecnológica para fortalecer los países y su población, frente a las habilidades digitales e innovación tecnológica. En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar si la cooperación digital y la soberanía tecnológica cierran la brecha digital, al sobresalir como un desafío por su influencia en más brechas como la de género y la digital geográfica, a partir de la cuarta revolución industrial.

Palabras clave: cuarta revolución industrial; brecha digital; cooperación digital; soberanía tecnológica; bienes públicos digitales.

* Magíster en Cooperación Internacional y gestión de políticas públicas, programas y proyectos de desarrollo, Universidad Internacional Menéndez Pelayo (España). Coordinadora de cooperación nacional e internacional, Universidad Nacional de Colombia (Colombia). [ahernandezfu@unal.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-5545-6094].

Recibido: 6 de junio de 2021 / Modificado: 1 de febrero de 2022 / Aceptado: 4 de febrero de 2022

Para citar este artículo:

Hernández Fuentes, A. P. (2022). Cooperación digital y soberanía tecnológica para cerrar la brecha digital en la cuarta revolución industrial. *Oasis* 36, 77-94.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.06>

DIGITAL COOPERATION AND TECHNOLOGICAL SOVEREIGNTY TO CLOSE THE DIGITAL GAP IN THE FOURTH INDUSTRIAL REVOLUTION

ABSTRACT

According to the World Economic Forum, the world has been in the Fourth Industrial Revolution since 2016; this is a digital revolution that is generating challenges worldwide. To provide an answer to the challenges of the Fourth Industrial Revolution, some strategies have been promoted, including digital cooperation, among these is a new type of international cooperation, focused on promoting equity in access to innovation and technology based on the combined effort between several international actors. A second response on the international scene, is the promotion of technological sovereignty to strengthen countries and their populations in the face of digital skills and technological innovation. Considering the above, the main aim of this work is to analyze whether digital cooperation and technological sovereignty close digital gaps, starting from a context of the Fourth Industrial Revolution.

Key words: Fourth Industrial Revolution; digital gap; digital cooperation; technological sovereignty; digital public goods.

INTRODUCCIÓN

Actualmente nos encontramos en la cuarta revolución industrial (4RI), una revolución digital que está cambiando la manera en que vivimos, trabajamos e interactuamos, al im-

pactar las relaciones de los países, las empresas, las industrias y la sociedad en su conjunto (Schwab, 2016; Hernández y Roberts, 2018; Barleta *et al.*, 2019). El rápido surgimiento de las tecnologías 4.0 ha creado una mayor conciencia de las interdependencias de los países y de la creciente desigualdad, pues, a pesar de las mayores oportunidades que brinda la 4RI, esta no es equitativa en el mundo, lo que está generando una brecha digital cada vez más difícil de cerrar (Zakaria, 2018; Digital Future Society, 2019, p. 11).

Esta brecha digital se ve reflejada en que el 93% de la población mundial vive al alcance físico de la banda ancha móvil (Carias, 2021), sin embargo, solo el 53,6% de dicha población utiliza internet. Lo anterior deja a unos 3.600 millones de personas sin acceso, donde los países menos adelantados son los menos conectados, con solo el 19% de su población. Esto genera un mayor riesgo de seguir aumentando sus desigualdades al no tener asequibilidad, infraestructura, dispositivos, contenidos pertinentes y herramientas para aprovechar y adaptarse a la economía digital (Naciones Unidas, 2020b, p. 5; Naciones Unidas, 2021; Broadband Commission For Sustainable Development, 2020).

Los gobiernos, los organismos multilaterales, las empresas y la sociedad civil han identificado la importancia de amortiguar esa brecha digital en cumbres, acuerdos, implementación de políticas e inversión en tecnología e innovación (Zakaria, 2018; Naciones Unidas, 2021). Sin embargo, para lograrlo se requiere de distintas estrategias o impulsores, como la gobernanza digital, la promoción del *software* libre y la inclusión digital (Haché, 2018).

El presente artículo tiene el objetivo de analizar dos estrategias que están surgiendo en el escenario internacional para responder a la brecha digital de la 4RI. La primera es la cooperación digital como mecanismo para que todos los ciudadanos, de todas las culturas, naciones y grupos de renta, comprendan la necesidad de dominar la 4RI, desde sus tecnologías, economía y las oportunidades que surgen de esta (Naciones Unidas, 2020b; Digital Cooperation Organization, 2021; Digital Cooperation, 2019). La segunda es la promoción de la soberanía tecnológica (Cepal, 2016; European Innovation Council, 2021; Hobbs, 2020; Science Business, 2020; Calzada, 2019), la cual se define como la capacidad de una entidad política para dar forma de manera autodeterminada al desarrollo y uso de tecnologías e innovaciones para el liderazgo público, salvaguardando la privacidad de los ciudadanos (March y Schieferdecker, 2021, p. 8; Dávila, 2016, p. 02; Calzada, 2019, p. 9).

Para esta investigación se utilizará el método indagatorio, partiendo de la pregunta clave: ¿La cooperación digital y la soberanía tecnológica pueden cerrar la brecha digital en la 4RI? Responder esta pregunta guiará todo el proceso a partir del cual se van obteniendo evidencias a través de la exploración o experimentación, las cuales puedan ser analizadas para llegar a una explicación de estas variables. Acorde con lo anterior, el documento se construye de la siguiente manera: en el primer apartado se analiza el contexto de la 4RI, sus oportunidades y desafíos como la brecha digital; en el segundo apartado se analiza la cooperación digital y su hoja de ruta para ser implementada en el escenario internacional; en el siguiente, se analiza

el concepto de la soberanía tecnológica; en el cuarto se analiza si la cooperación digital y la soberanía tecnológica pueden reducir la brecha digital desde sus conceptos y ejemplos de implementación; y, finalmente, se presentan las conclusiones.

Para llevar a cabo esta investigación se utilizan fuentes primarias, como informes técnicos e investigaciones de organismos multilaterales reconocidos a nivel internacional, además de fuentes secundarias como investigaciones académicas y notas de prensa.

CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL: EL SURGIMIENTO DE UN MUNDO 4.0

La 4RI, por su misma naturaleza, está generando muchas oportunidades laborales, de desarrollo e innovación, que han beneficiado a miles de industrias y procesos en el mundo, como el empoderamiento de las pequeñas y medianas empresas, además de brindar oportunidades para que los países salten las vías tradicionales de desarrollo (Menon y Fink, 2018; Unctad, 2019).

Una de las principales oportunidades que brinda la 4RI son las tecnologías 4.0, las cuales tienen la capacidad de dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al generar innovaciones respaldadas por tecnologías como robótica, inteligencia artificial e impresión 3D, las cuales podrían reducir el desperdicio y las emisiones, mejorar la innovación y la educación, aumentar calidad, reducir los costos de producción, reducir la contaminación, controlar las actividades de pesca no autorizadas, crear nuevos empleos y reducir la desigualdad (DGD, 2016; Naciones Unidas,

2017; BMZ, 2017; Hernández, 2019). Por otra parte, esta revolución también brinda nuevas estructuras de participación enfocadas en un desarrollo más distribuido, liderado localmente e impulsado por políticas inclusivas que permiten una adaptación a nuevas políticas globales y alzar la voz ante injusticias y desigualdades (Cortés, 2016; Unctad, 2019; Innovation For Change, 2020, p. 4).

Esta revolución, sin embargo, también está generando muchos riesgos, dado que la inteligencia artificial y las plataformas basadas en algoritmos pueden contribuir a las divisiones sociales al permitir y difundir discursos de odio y la desinformación, mientras que la privacidad de los ciudadanos y los derechos humanos corren el riesgo de verse debilitados por el uso cada vez mayor de inteligencia artificial y Big Data por parte de gobiernos autoritarios, al ser poderosas herramientas de vigilancia para monitorear, espiar y rastrear poblaciones (Innovation for Change, 2020, p. 6).

Otro de los riesgos de la 4RI y uno de los más importantes es el aumento de la brecha de desigualdad y de la estabilidad en los países. El crecimiento no inclusivo tiene el potencial de aumentar la inestabilidad social y política al interior de las naciones (Menon y Fink, 2018, p. 38). Desde décadas anteriores se ha evidenciado un inconformismo en la población debido a la creciente desigualdad, el desencanto con las estructuras establecidas y el desafío de contrarrestar las consecuencias ambientales del capitalismo (Schwab, 2016b). Por lo que, durante la 4RI, a través de las tecnologías y las comunicaciones, se ha generado un sentimiento mucho más intenso de participación ciudadana del mundo en los procesos

globales para alzar su voz ante la desigualdad y las injusticias que se evidencian en los países (Ocampo, 2015, p. 19).

Por otra parte, en el año 2020, la pandemia de la covid-19 fue declarada por la OMS una emergencia de salud pública de preocupación internacional y, desde entonces, ha tenido un efecto socioeconómico disruptivo en todo el mundo. Durante meses se cerraron colegios y universidades en más de 124 países, lo que afectó a más de 2.200 millones de estudiantes (Unicef, 2021). Un tercio de la población mundial se aisló, con fuertes restricciones a la libertad de circulación, lo cual redujo drásticamente la actividad económica y aumentó de manera paralela el desempleo (OMS, 2020).

El escenario de la pandemia fue un detonante para promover el acceso a internet y a las tecnologías de la información dado que las actividades académicas remotas se incrementaron en un 60% y el teletrabajo en un 324% (Cepal, 2020). Sin embargo, fue un escenario para aumentar más las brechas, dado que solo en América Latina y el Caribe 40 millones de hogares no están conectados a internet, 32 millones (46%) de niños de entre 5 y 12 años no pueden hacer teleeducación, el 33% de los hogares urbanos no tiene acceso a la red, mientras en los hogares rurales la estadística llega el 77% y, por último, el 42% de los menores de 25 años y 54% de los mayores de 66 años no tienen conexión a internet (Cepal, 2020; Carías, 2021; Naciones Unidas, 2021).

En el escenario internacional, 4.660 millones de personas en el mundo tienen acceso a la red, una cifra que supone ya el 59,5% de la población mundial y la que demuestra que la penetración de internet está lejos de darse

de manera equitativa a nivel global. Tan solo el 35,2% de los ciudadanos africanos cuentan con acceso a la red, mientras que la cifra alcanza el 85,2% si hablamos de los europeos e incluso un 95% si se trata de residentes norteamericanos. En el caso del continente asiático, 2.023 millones de personas, un 48,1%, tienen conectividad, mientras que en oriente medio esta cubre el 64,5% de la población (Fernández, 2018).

Lo anterior muestra que las tecnologías 4.0 y las consecuencias de la 4RI atraviesan diversas áreas sociales desde la influencia de internet, que van más allá del sistema financiero al incluir el sistema educativo, laboral, social e industrial. Así mismo, muestra que en el escenario internacional actual son más los desafíos que las oportunidades que genera la 4RI, la cual está operando bajo los mismos patrones de desigualdad al brindar más oportunidades de adaptación a aquellas regiones históricamente privilegiadas. Lo anterior puede llevar a un sistema internacional fragmentado, lo que puede hacer difícil aprovechar plenamente los beneficios de las tecnologías 4.0 al aumentarse la brecha digital en el mundo (Digital Cooperation, 2019, p. 10).

La brecha digital: el reto de la cuarta revolución industrial

En la 4RI, igual que en las anteriores revoluciones, persiste el mismo riesgo de concentración del valor y el poder en pocos actores generando más desigualdad entre las sociedades y los países, por lo que desde el comienzo de esta revolución se ha sugerido encontrar maneras de equilibrar los beneficios y riesgos de las tec-

nologías 4.0, mientras se garantiza la apertura y las oportunidades para la sociedad frente a la innovación colaborativa (Schwab, 2016a, pp.15-17).

Una manera de enfrentar los efectos negativos de la 4RI es lograr la disminución de la brecha digital (Naciones Unidas, 2020b; Arellano *et al.*, 2016). Este concepto surge desde mediados de la década de los noventa y es definido como la diferencia socioeconómica que existe entre aquellas comunidades que tienen internet y aquellas que no (Gómez *et al.*, 2018). También se refiere a las desigualdades que se reflejan en el acceso a todas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), tales como el computador personal, el celular y la banda ancha (Bergman, 2010). Entre estas diferencias también encontramos aquella entre grupos según su capacidad para utilizar las tecnologías de manera eficaz, relacionado con la alfabetización y capacidad tecnológica (Osorio, 2008; Gómez *et al.*, 2018).

Los países y organismos internacionales, entendiendo los desafíos globales que se están generando, han movilizado cumbres, políticas y acuerdos para minimizar el impacto negativo, dando prioridad a reducir la brecha digital (Arellano *et al.*, 2016; Naciones Unidas, 2020b; García *et al.*, 2020). Como se ha demostrado, hay comunidades excluidas por su capacidad económica, sus conocimientos o habilidades para innovar y experimentar los beneficios del internet y las tecnologías que surgen de este.

Es importante resaltar que, aunque se entiende que en el mundo es necesario luchar por reducir otras brechas como las de género y

las propias de desigualdad, disminuir la brecha digital permite responder otros desafíos como el acceso a educación e innovación, a la salud y el incremento del alfabetismo funcional y tecnológico (Hernández, 2019; Martínez *et al.*, 2020). La mayoría de las personas que carecen de acceso seguro y asequible a las tecnologías digitales pertenecen a grupos que ya están marginados: mujeres, ancianos, personas con discapacidades, grupos indígenas, y aquellos que viven en áreas pobres, remotas o rurales (Digital Cooperation, 2019, p. 07). Como menciona Klaus Schwab, solucionar la brecha digital cada vez se vuelve más urgente, dado que es más difícil para la gente participar en la economía digital y las nuevas formas de cooperación cívica sin un acceso adecuado a internet; además, muchas de las desigualdades existentes —en riqueza, oportunidades, educación y salud— se están ampliando aún más (Schwab, 2016a, p. 62).

Las primeras movilizaciones actuales por parte de diversos actores internacionales frente a la brecha digital y los desafíos que representa la 4RI han tenido un enfoque desde el acceso a internet, dado que la mayoría de las tecnologías que hoy están revolucionando el mundo nacen de esta herramienta de conexión, y los proyectos que pueden beneficiar a las comunidades más alejadas necesitan conexión a una banda ancha (Fernández, 2018; Broadband Commission for Sustainable Development, 2020). Por otra parte, se ha evidenciado que el uso de internet ha impactado a las relaciones internacionales y tiene la capacidad de reducir o ampliar las brechas de desigualdad al multiplicar y amplificar el número de voces e intereses involucrados en la formulación de políticas

internacionales, lo que complica la toma de decisiones y reduce el control exclusivo de los Estados en el proceso (OEA, 2015; Blinder, 2017; Maqueira, 2020). También ha acelerado y liberado la difusión de información, precisa o no, sobre cualquier tema o evento que pueda impactar en sus consecuencias y manejo (Álvarez, 2019). Y, por último, ha permitido que los servicios diplomáticos tradicionales se presten de forma más rápida y rentable, tanto a los propios ciudadanos y gobiernos, como a los de otros países (Westcott, 2018, p. 2).

Acorde con lo mencionado, el escenario internacional está respondiendo a los desafíos de la brecha digital al incluir los bienes públicos digitales en la discusión dentro de las relaciones internacionales (Digital Public Goods Alliance, 2021), dado que estos son esenciales para desbloquear todo el potencial de las tecnologías y los datos digitales, que pueden servir para alcanzar los ODS, en particular para los países de ingresos bajos y medios (Villamar, 2017; Naciones Unidas, 2020a). Así mismo, se ha promovido que, desde la gobernanza global, surja una gobernanza digital que responda los desafíos de una era digital que conecte distintos actores del escenario internacional (Valenzuela *et al.*, 2020; Naser, 2021), la cual puede ser la base de la digitalización para que pueda tener lugar en la dirección correcta y al ritmo adecuado en el mundo.

Según Naser, la gobernanza digital se define como: “la articulación y concreción de políticas de interés público con los diversos actores involucrados (Estado, sociedad civil y sector privado), con la finalidad de alcanzar competencias y cooperación para crear valor público y la optimización de los recursos de los

involucrados, mediante el uso de tecnologías digitales” (2021, p. 14).

Un factor fundamental de la gobernanza digital es la cooperación entre los actores interesados, como los gobiernos centrales, las autoridades locales, el sector privado, las instituciones académicas, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, para que junto a la innovación y el suministro de medios para la aplicación se pueda cerrar la brecha digital (Ocampo, 2015; Naciones Unidas, s. f.).

COOPERACIÓN DIGITAL, UNA COOPERACIÓN PARA REDUCIR LA BRECHA DIGITAL

La cooperación internacional a lo largo de las décadas ha mutado según los cambios globales, las dinámicas de desarrollo y las necesidades de los países (Ocampo, 2015). Actualmente están surgiendo cambios que pueden afectar esas dinámicas de cooperación por la influencia de la 4RI y sus tecnologías de frontera, que cambian las necesidades de las personas y, al mismo tiempo, cambian la manera como se pueden relacionar diversos actores en el escenario internacional (Schwab, 2016a; Hernández, 2019).

La cooperación internacional es un mecanismo para reducir las brechas de desigualdad dentro de la 4RI, además de permitir que nuevos liderazgos se unan en la construcción de un mundo más equitativo frente al acceso de los bienes públicos globales (Gómez *et al.*, 2018; Naciones Unidas, 2018). Por otra parte, la cooperación internacional también es una herramienta tanto para los actores internacionales como para la gobernanza global, que permite fortalecer los mecanismos institucionales para la toma de decisiones, además del seguimien-

to, la rendición de cuentas y la ejecución de los compromisos internacionales (Contipelli, 2017; Digital Cooperation, 2019). Por lo que, la cooperación se convierte en un reto para los actores internacionales, al fortalecerla para responder a los desafíos sociales, políticos y económicos que conlleva la 4RI.

Adicionalmente, la cooperación genera procesos de innovación, además de incrementar la capacidad de tomar decisiones eficaces y, con ello, fortalecer la soberanía global (Mora, 2011, p. 240; Ocampo, 2015). Por esta razón, las organizaciones internacionales la convierten en una estrategia para reducir las brechas de desigualdad dentro de la 4RI, además de permitir que nuevos liderazgos se unan en la construcción de un mundo más equitativo frente al acceso de los bienes públicos digitales (Digital Cooperation, 2018; Naciones Unidas, 2018).

En el contexto de la 4RI, el Foro Económico Mundial sugiere el empoderamiento de las relaciones del gobierno con sus ciudadanos, de las empresas con la comunidad y la relación de las superpotencias con los países más pequeños, dado que este escenario supondrá una disrupción para los modelos políticos, económicos y sociales existentes, lo cual requerirá construir conocimiento y capital humano para el beneficio de todos y que los actores reconozcan que son parte de un sistema distribuido de poder que necesita formas más colaborativas de interacción para alcanzar el éxito (Schwab, 2016a, pp. 26-29).

Teniendo en cuenta lo anterior, el escenario internacional está dando paso a la cooperación digital (Digital Cooperation, 2019; Naciones Unidas, 2020a; PNUD, 2020), una

nueva cooperación definida como el intercambio de información, de conocimiento y de tecnologías 4.0 entre gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y la academia, para disminuir las brechas tecnológicas y de desigualdad, y así generar un impacto positivo en la economía y en la sociedad (Naciones Unidas, 2018; Hernández, 2019).

Este concepto surge en las Naciones Unidas gracias al Secretario General, Antonio Guterres, quien creó el Panel de Alto Nivel sobre Cooperación Digital en julio de 2018 (Naciones Unidas, 2018), con el propósito de identificar y recomendar mejoras, además de actuar como catalizador para garantizar mejores medios para que todas las partes interesadas trabajen juntas en un entorno digital (Leuthard, 2018). Por otra parte, en ese mismo año, el Foro Económico Mundial creó el primer Centro para la 4RI, el cual cataliza la cooperación digital enfocada en la articulación entre diversos actores para el desarrollo de marcos de políticas y de principios sociales y digitales, que aceleren la aplicación de la ciencia y la tecnología de la 4RI en el escenario internacional (Weforum, 2018).

Esta cooperación digital tiene la capacidad de cerrar las brechas de desigualdad, a través del potenciamiento e intercambio de las particularidades de cada actor con base en la innovación y tecnología, para crear un posicionamiento de frontera a cada uno (Cepal, 2021). Por esto, los actores que influirán en esta cooperación serán aquellos que tengan los conocimientos para compartir y los recursos para financiar, liberando una carga a los Estados y permitiendo una vinculación más acertada con otros actores, como la academia,

la sociedad civil y el gobierno, lo que puede brindar una nueva forma de cooperar y a fin de reducir los riesgos que conlleva la 4RI (Hernández, 2019, pp. 20-28).

Una de las principales razones de su creación se debe a que la cooperación internacional no está yendo al ritmo, la escala ni la rapidez de los cambios producidos por las tecnologías digitales, los cuales atraviesan de manera única las fronteras internacionales, por tanto, la cooperación debe aprovechar todo el potencial social y económico de estas tecnologías para reducir los riesgos e identificar las brechas de educación, políticas y de interconectividad relacionadas con las tecnologías digitales (Digital Cooperation, 2019; Club de Madrid, 2020).

La implementación de esta cooperación ha sido un reto debido al escenario internacional afectado por la pandemia de covid-19 y por el fuerte énfasis de los países en lograr una soberanía tecnológica para reducir la dependencia de las tecnologías de origen estadounidense o chino (Hobbs, 2020; Science Business, 2020). Sin embargo, tiene el potencial de mitigar las desigualdades por tener una hoja de ruta que todos los actores internacionales pueden seguir y enfocar la cooperación para lograr su objetivo.

Hoja de ruta de las Naciones Unidas para la cooperación digital

El Panel de Alto Nivel sobre Cooperación Digital de las Naciones Unidas, al consolidarse para promover propuestas a fin de fortalecer la cooperación en el espacio digital, tuvo en cuenta la importancia de la articulación entre los gobiernos, el sector privado, la sociedad

civil, las organizaciones internacionales, las instituciones académicas, la comunidad técnica y otras partes interesadas relevantes para poder lograr sus objetivos (Naciones Unidas, 2020a, p. 22).

Una de las principales actividades que ha liderado Naciones Unidas es la publicación de la “Hoja de ruta para la cooperación digital”, que brinda un conjunto de recomendaciones sobre cómo la comunidad internacional podría colaborar para optimizar el uso de las tecnologías digitales (Club de Madrid, 2020). Esta hoja de ruta recopila e identifica más de 1000 mecanismos locales, nacionales o regionales distintos relacionados con la cooperación digital, los cuales fueron aportes de los Estados miembros, el sector privado, la sociedad civil, la comunidad técnica y otros grupos interesados (Naciones Unidas, 2020a).

El propósito de esta Hoja de Ruta es brindar cinco bloques de recomendaciones sobre cómo podría colaborar la comunidad internacional para implementar la cooperación digital. Las cinco recomendaciones del Panel de Alto Nivel sobre Cooperación Digital de las Naciones Unidas son las siguientes: “a) Construir una economía y una sociedad digitales inclusivas; b) Crear capacidad humana e institucional; c) Proteger los derechos humanos y la capacidad de acción humana; d) Promover la confianza, la seguridad y la estabilidad digitales; e) Fomentar la cooperación digital mundial” (2020a, p. 3).

Las cinco recomendaciones anteriores tienen el potencial de lograr la implementación de la cooperación digital en la comunidad internacional, además de orientar las acciones de diversos actores para reducir las desigualda-

des que se generan en un mundo digital. Sin embargo, es fundamental que esta cooperación pueda estar anclada a un objetivo mundial, como la reducción de la brecha digital y el fortalecimiento de la soberanía tecnológica para su sostenibilidad y apropiación en el escenario internacional.

EL SURGIMIENTO DE LA SOBERANÍA TECNOLÓGICA EN EL MUNDO

El concepto de soberanía tecnológica (ST) aparece desde la década de los setenta en Canadá, el cual fue expandiéndose hasta la actualidad en el discurso de varios países como China, Cuba, India, Brasil y, últimamente, en la Unión Europea (Verde, 2016). Se define como la capacidad de un Estado o sociedad para dar forma de manera autodeterminada al desarrollo y uso de tecnologías e innovaciones para el liderazgo público, salvaguardando la privacidad de los ciudadanos sin verse obstaculizada por un control inadecuado o inexistente de la tecnología (March y Schieferdecker, 2021; Dávila, 2016; Calzada, 2019). También se refiere a la capacidad de un actor internacional para proporcionar las tecnologías que considere críticas para su bienestar, competitividad y capacidad de acción, y poder desarrollarlas sin dependencia estructural unilateral (Edler y Walz, 2020).

La ST cobra fuerza a partir del surgimiento de la 4RI en el escenario internacional (Llanes *et al.*, 2020), donde la tecnología aparece como un punto de convergencia: como territorio, herramienta, medio y práctica para los actores del escenario internacional, pero que usualmente están regulados por actores privados (Álvarez, 2015; March y Schieferde-

cker, 2021). Además, la ST tiene el potencial de reducir distintos desafíos de esta revolución, como menciona Dávila, “puede reducir la brecha digital al cuestionar desde su base la hegemonía restrictiva y mercantil del *software* privativo frente a la posibilidad de desarrollar, compartir, liberar y mejorar los programas de *software* libre” (2016, p. 07).

La soberanía tecnológica es una condición necesaria para la creación y difusión de innovaciones críticas, donde las organizaciones y los colectivos pueden potenciar su trabajo gracias al conocimiento abierto, conectado y compartido (Haché, 2018). Un ejemplo es usar y crear *hardware* libre, ya que permite independencia tecnológica para las personas, pues evita que dependan del sector privado para innovar y crear tecnologías para la sociedad. Por otra parte, suscita que las personas dejen el rol de solo consumidores tecnológicos y reduzcan el analfabetismo digital, donde la libertad representa la capacidad de aprender y construir un mundo propio menos capitalista y más enfocado hacia las personas (Edler y Walz, 2020).

Para lograr la ST se requiere un proceso complejo que incluye educación, democratización del conocimiento, financiación nacional pública/privada e infraestructura. Además de control de recursos naturales involucrados y estructura jurídica favorable para la creación de un ecosistema tecnológico y de innovación (Ávila, 2018; Ceballos *et al.*, 2020).

Así mismo, como mencionan March y Schieferdecker, “la soberanía tecnológica también requiere cooperación y acuerdos internacionales con actores privados. En términos más generales, esta soberanía no solo se beneficia de

la cooperación internacional, sino que depende cada vez más de ella” (2021, p. 08).

COOPERACIÓN DIGITAL Y SOBERANÍA TECNOLÓGICA PARA REDUCIR LA BRECHA DIGITAL

La brecha digital está generando desequilibrios en materia de acceso a internet, información e igualdad de oportunidades en dependencia del ingreso, la raza, la etnia, el género u otros criterios similares. Lo anterior afecta a los distintos actores que hacen parte del escenario internacional (Naciones Unidas, s. f.).

Los gobiernos cumplen un papel importante en el cierre de la brecha digital, al tener la capacidad de proporcionar igualdad de oportunidades y de generar las bases de soberanía tecnológica. Además de promover la cooperación científica y tecnológica internacional donde se fomenten relaciones colaborativas y de confianza mutua a nivel internacional, lo que reduce el riesgo de dependencias y asistencialismo a largo plazo (OEA, 2015; Edler y Walz, 2020).

La puesta en marcha de proyectos locales, nacionales y regionales enfocados en tecnología por parte de los gobiernos es clave para identificar áreas potenciales de interés para la cooperación en ciencia, tecnología e innovación. Lo anterior puede generar importantes sinergias con otros actores y espacios regionales de cooperación, logrando de esta manera fortalecer la soberanía tecnológica a partir de la cooperación y el desarrollo científico y tecnológico de las comunidades (Cepal, 2016).

Sin embargo, para reducir la brecha digital se requiere enfocar los esfuerzos en áreas

que van desde la asequibilidad del internet hasta la alfabetización digital. Acorde con la bibliografía analizada frente a la brecha digital (Osorio, 2008; Kituyi, 2019; González, 2019; Naciones Unidas, 2020b, Naciones Unidas, 2021; Naciones Unidas, s. f.), se recopilan las líneas comunes como ruta para reducir esta brecha en el escenario actual:

- Incrementar la asequibilidad a Internet.
- Empoderar a los usuarios.
- Proteger los derechos humanos.
- Mejorar la relevancia del contenido en línea.
- Desarrollo de la infraestructura de Internet.
- Alfabetización digital.
- *Software* y *hardware* libre.

Teniendo en cuenta las líneas anteriormente mencionadas, se presenta un análisis de cómo la cooperación digital, al igual que la soberanía tecnológica, desde su estructura, fomentan el cierre de la brecha digital.

Según la Hoja de Ruta del Panel de Alto Nivel sobre Cooperación Digital de las Naciones Unidas, para lograr una cooperación digital se requiere trabajar colaborativamente los siguientes puntos:

- “a) Construir una economía y una sociedad digitales inclusivas.
- b) Crear capacidad humana e institucional;
- c) Proteger los derechos humanos y la capacidad de acción humana;
- d) Promover la confianza, la seguridad y la estabilidad digitales;
- e) Fomentar la cooperación digital mundial” (2020a, p. 3).

En el análisis de las recomendaciones del Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación

Digital frente a la hoja de ruta, se observa una relación de sus líneas con el cierre de brecha digital. Lo anterior se evidencia en la promoción de digitalizar y eliminar desigualdades llevando internet a aquellas zonas donde aún no ha llegado, además de contenidos adaptados al idioma de los países. Por otra parte, en generar marcos de derechos humanos que fomenten la confianza en la tecnología y el uso de los datos, garantizando asimismo la inclusión de las comunidades más rezagadas al mundo digital (Naciones Unidas, 2020a).

Actualmente, y teniendo en cuenta la ruta y el enfoque brindados, la cooperación digital se está viendo reflejada en procesos para el cierre de brecha digital, a través de la creación de bases de difusión de los conocimientos productivos para el fortalecimiento de la capacidad regional en ciencia, tecnología e innovación (Hernández, 2019), así como de oportunidades para la colaboración y para la generación de nuevos conocimientos e innovación (Dutta *et al.*, 2018, p. 8). Un ejemplo que está alineado con la Hoja de Ruta es la cooperación público-privada que se está dando en el continente africano, donde empresas como Facebook, Microsoft y Google han lanzado proyectos para empoderar a los jóvenes en habilidades digitales, principalmente por la capacidad que tienen los africanos de poder brindar soluciones a los problemas de su continente. En abril de 2019, Google abrió el primer laboratorio en inteligencia artificial (IA) en Ghana, el cual se centra en otorgar subvenciones a los interesados en los diversos campos de la IA y de mejorar la capacidad del traductor de Google para capturar idiomas africanos de manera más precisa, dado que un

continente con más de 2.000 dialectos merece un mejor servicio (Adeoye, 2019).

Otro ejemplo es la iniciativa “Portugal INCoDE.2030”, enfocada en generar habilidades digitales a través de la cooperación entre el gobierno, las empresas y otras partes interesadas, para mejorar la inclusión digital y la alfabetización, el acceso físico y cognitivo de toda su población a servicios digitales, habilidades analíticas para una economía y sociedad basadas en el Big Data, en el Machine Learning y la IA (OECD, 2017, p. 80). Por otra parte, representantes del Reino Unido, Estonia, República de Corea, Israel y Nueva Zelanda fundaron la red, recientemente rebautizada como Digital Nations, la cual ha crecido hasta incluir a 10 países miembros y ha sido pionera en un modelo de gobernanza digital cooperativa donde se comparten procesos como la toma de decisiones automatizada por IA y motivan para que los principios digitales sean adoptados por otras instituciones con el propósito de generar un mundo digital ético (Filer y Weiss, 2020).

Lo anterior fortalece la cooperación digital como un mecanismo para cerrar la brecha digital, al articular a los actores internacionales en el desarrollo de habilidades, inclusión a la economía digital, transferencia de conocimientos y fomento de políticas para regular el uso de las tecnologías digitales.

Frente a la soberanía tecnológica, según el Digital Future Society, para lograrla se requiere cumplir los siguientes puntos:

1. Acceso a electricidad, Internet, dispositivos y calidad de ese acceso.

2. Una combinación de alfabetización tradicional y habilidades digitales, incluido el pensamiento crítico y el espíritu empresarial.

3. Uso de las TIC e Internet que mide la creación de valor en el contexto de la exclusión digital.

4. Condiciones de apoyo, incluida la asequibilidad, la identificación legalmente válida, la inclusión financiera, la confianza y la seguridad. (2019, p. 12)

En los anteriores puntos se evidencia que, al igual que la cooperación digital, la soberanía tecnológica está basada en metas comunes como el acceso a internet como un bien público mundial y demás competencias necesarias a fin de que la población pueda tener las herramientas para crear e innovar (March y Schieferdecker, 2021). Lo anterior se ha visto reflejado en el escenario internacional por iniciativas que buscan sembrar procesos de soberanía en las comunidades, como la Comisión Global sobre Gobernanza de Internet, la Comisión de Banda Ancha, la Comisión Global sobre la Estabilidad del Ciberespacio, la Carta de Confianza, Smart África y el Panel Internacional sobre IA (Digital Cooperation, 2019, p. 22).

Un dato que se resalta a partir de esta investigación es la correlación que existe entre la cooperación digital y la soberanía tecnológica, las cuales se necesitan mutuamente para poder cumplir con sus objetivos en una sociedad digital. Lo anterior se evidencia al analizar que la cooperación digital y la soberanía tecnológica se encuentran entre sí en varios puntos, como en la inclusión digital, la creación de confianza, la asequibilidad a internet y alfabetización digital, lo cual demuestra que entre estos dos ejercicios se potencian y se benefician, tanto para lograr sus objetivos, como para lograr un

cierre de brecha digital en los colectivos que intentan apoyar (Digital Future Society, 2019; March y Schieferdecker, 2021).

CONCLUSIONES

Desde que surgió el concepto de la 4RI, organismos internacionales, bloques regionales y países han creado dinámicas para adaptarse a una era digital, donde se promueve la participación de más actores internacionales que no tenían voz y voto en el pasado y que ahora, en el contexto internacional, cada vez se hacen más válidos sus aportes, conocimientos y opinión.

En este escenario internacional, donde la innovación y la industria 4.0 está exacerbando más las desigualdades, surge la brecha digital como un desafío global al resaltar la inequidad frente al acceso que tienen las comunidades al internet, lo que conlleva analfabetismo digital y problemas de acceso a educación de calidad.

A partir de este panorama surgen distintos mecanismos liderados por organismos internacionales e iniciativas propias de gobierno para mitigar el aumento de la brecha digital. Una de ellas es la cooperación digital, una cooperación que nace para coordinar los esfuerzos entre gobierno, empresa, academia y sociedad civil, en el desarrollo de habilidades digitales, innovación, reducción del analfabetismo digital y aumento del acceso a internet. Esta cooperación permite que las tecnologías digitales, utilizadas responsablemente, puedan ser parte de esa transformación, al poder apoyar la inclusión económica al derribar las barreras de la información, ampliar el acceso y reducir las barreras para participar en la tecnología. Sin embargo, esta cooperación, desde

su implementación, tiene retos como la competitividad, donde tanto los gobiernos como las empresas buscan sus propios intereses, que muchas veces van más allá del bien común de la población, lo que puede generar desvíos del fin de la cooperación digital y aumentar las brechas de desigualdad.

Otra iniciativa que surge es la soberanía tecnológica, la cual se enfoca en el empoderamiento colectivo de un país o comunidad en el área de la tecnología e innovación, con el fin de tener un control sobre usos y consumos, así como la creación de iniciativas de manera autónoma. La soberanía tecnológica cobra mucha importancia porque permite entender la innovación desde y para los territorios, donde la comunidad comprende qué necesita en materia de tecnología y construye e innova para su territorio, sin limitaciones de tecnología, acceso a internet y a *hardware* y *software* libres.

La hipótesis de este artículo –analiza si tanto la cooperación digital como la soberanía tecnológica pueden cerrar la brecha digital en un contexto de la 4RI– se comprueba con los resultados obtenidos de la implementación del método indagatorio, donde a partir de la comprensión de fenómenos como la 4RI y la brecha digital deducimos que los mecanismos que han surgido de esta revolución, como la cooperación digital y la soberanía tecnológica para responder sus desafíos, también están respondiendo a la reducción de la brecha digital, convirtiéndose en conclusiones válidas.

Se resalta de esta investigación el hallazgo de que no solo la cooperación digital y la soberanía tecnológica reducen la brecha digital, sino que también se promueven y fortalecen entre sí, al propiciar el diálogo de múltiples

partes interesadas en materia de protección de datos, financiación de investigaciones, flujo de datos transfronterizo, ciberseguridad, comercio electrónico, promoción de *software* libre y cumplimiento de los ODS en conformidad con el apoyo de tecnologías 4.0 (Cepal, 2021).

Sin embargo, de esta investigación también surgen algunos interrogantes que pueden ser resueltos por la comunidad académica, como el aumento de la brecha de género en el contexto de la 4RI; el papel que la gobernanza digital está teniendo en la reducción de brechas de desigualdad y cómo los bienes públicos digitales están haciendo parte de la discusión en la 4RI.

REFERENCIAS

- Adeoye, A. (2019). Google has opened its first Africa Artificial Intelligence lab in Ghana. https://edition.cnn.com/2019/04/14/africa/google-ai-center-accra-intl/index.html?utm_term=linkyutm_source=fbCNNiyutm_content=2019-05-05T17%3A31%3A02yutm_medium=socialyfbclid=IwAR0lgOcZUyFLi9LHcqf3rIqk2M_nOmF7rfNvLtN-Htd6KKUQLZ0eVAquUAI
- Álvarez, F. (2015). *Implementación de nuevas tecnologías: evaluación, variables, riesgos y escenarios tecnológicos*. UFG Editores.
- Arellano, A., Cámara, N., Pérez, L. y Tuesta, D. (2016). Brecha digital y desarrollo. *Observatorio Digital, BBVA Research*.
- Ávila, R (2018). ¿Soberanía digital o colonialismo digital? *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 15(27). <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2018/07/sur-27-espanhol-renata-avila-pinto.pdf>
- Barleta, E., Pérez, G. y Sánchez, R. (2019). La revolución industrial 4.0 y el advenimiento de una logística 4.0. *Boletín* 375(7).
- Bergman, G. (2010). La brecha digital. <https://www.laprensani.com/2010/11/27/opinion/44812-la-brecha-digital>
- Bernal Torres, C. A. (2006). *Metodología de la investigación: para la administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Pearson Educación.
- Blinder, D. (2017). El vínculo entre tecnología y relaciones internacionales: un primer abordaje y las proyecciones sobre el poder en el mundo tecnológico. *Revista Argentina de Sociología*, 11 (19), 60-81.
- BMZ (2017). *Toolkit – Digitalisation in Development Cooperation and International Cooperation in Education, Culture and Media*. BMZ.
- Broadband Commission for Sustainable Development (2020). *Global Goal of Universal Connectivity*, Manifiesto I. ONU.
- Calzada, I. (2019). Technological sovereignty: Protecting citizens' digital rights in the ai-driven and post-GDPR algorithmic and city-regional european realm. *Regions eZine* (4). DOI: 10.1080/13673882.2018.00001038.
- Campero, J. (2016). *¿La cuarta revolución industrial en Bolivia?* Fundación Friedrich Ebert.
- Carias, J. (2021). *Salud para todos y todas en la era digital*. Red Centroamericana de Informática en Salud. <https://recainsa.org/la-red-centroamericana-de-informatica-en-salud-se-une-a-transformar>
- Ceballos, L., Maisonnave, M. y Britto, C. (2020). Soberanía tecnológica digital en Latinoamérica. *Revista Propuestas para el Desarrollo*, IV(IV), 151-167.
- Cepal (2016). *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital - La situación de América Latina y el Caribe*. Segunda Reunión de la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Cepal. San José de Costa Rica, septiembre de 2016.
- Cepal (2020). *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los impactos del COVID-19*.

- Observatorio covid-19 en América Latina y el caribe.
- Cepal (2021). *Tecnologías digitales para un nuevo futuro* (LC/TS.2021/43). Santiago.
- Cepal/OEI (2020). Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/116).
- Club de Madrid (2020). *Digital Cooperation and a Better Global Future*. World Leadership Alliance.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad) (2019). *Transformación estructural, cuarta revolución industrial y desigualdad: desafíos para las políticas de ciencia, tecnología e innovación*. Junta de Comercio y Desarrollo Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo. 11º período de sesiones, Ginebra, 11 a 15 de noviembre de 2019. Tema 5 del programa provisional.
- Contipelli, E. (2017). *Gobernanza global y análisis comparado de los procesos de integración en América Latina: comunidad andina y el mercado del sur*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Cortés, R. (2016). La cuarta revolución industrial, un relato desde el materialismo cultural. *Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 6(2), 101-111.
- Dávila, E. (2016). *Territorios digitales y soberanía tecnológica: pensar los usos y apropiaciones de las tecnologías desde una perspectiva contrahegemónica como un posible camino a la construcción de soberanía tecnológica*. Universidad Nacional de la Plata.
- Dávila, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus*, 12, 180-205. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76109911>
- DGD (2016). *Digital for Development'(D4D) for the Belgian development cooperation*. DGD.
- Digital Cooperation (2018). About. <https://digitalcooperation.org/about/>
- Digital Cooperation (2019). The age of digital interdependence. *Report of the UN Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation*.
- Digital Cooperation Organization (2021). *Digital Cooperation Organization welcomes Nigeria and Oman as founding members, and launches several initiatives*. <https://www.prnewswire.com/news-releases/digital-cooperation-organization-welcomes-nigeria-and-oman-as-founding-members-and-launches-several-initiatives-301266805.html>
- Digital Future Society (2019). Measuring the margins: A global framework for digital inclusion. *Report by UNU-EGOV researchers for the Digital Future Society*.
- Digital Public Goods Alliance (2021). 2021 Annual Report: Reviewing a year of digital public good. <https://digitalpublicgoods.net/2021-DPGA-Annual-Report.pdf>
- Dutta, S., Escalona, R., Garanasvili, A. y Saxena, K. (2018). *The global innovation index 2018: energizing the world with innovation*. SC Johnson College of Business.
- Edler, J. y Walz, R. (2020). *Technology sovereignty for Germany and Europe. From demand to concept*. Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research ISI.
- European Innovation Council (2021). *EIC Work Programme 2021*. EIC.
- Fernández, E. (2018). Este mapa muestra la enorme brecha digital entre África y el resto del mundo. <https://www.businessinsider.es/este-mapa-muestra-enorme-brecha-digital-africa-resto-internet-mundo-206872>
- Filer, T y Weiss, A. (2020). Digital minilaterals are the future of international cooperation. <https://www.brookings.edu/techstream/digital-minila->

- terals-are-the-future-of-international-cooperation/
- García, A., Iglesias, E. y Puig, P. (2020). *Informe anual del Índice de Desarrollo de la Banda Ancha*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gómez, D., Alvarado, R., Martínez, M. y Díaz de León, C. (2018). La brecha digital: una revisión conceptual y aportaciones metodológicas para su estudio en México. *Entre ciencias: diálogos en la sociedad del conocimiento*, 6(16), 47-62. <https://doi.org/10.22201/enesl.20078064e.2018.16.62611>
- González, I. (2019). La brecha digital empobrece la democracia en América Latina. <https://www.ipscuba.net/sociedad/la-brecha-digital-empobrece-la-democracia-en-america-latinal/>
- Haché, A. (2018). *Soberanía tecnológica*. Dossier Ritimo.
- Hernández, A. (2019). *La cooperación digital y la reducción de la brecha tecnológica en Colombia en la Cuarta Revolución Industrial*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- Hernández, K. y Roberts, T. (2018). *Leaving no one behind in a digital world. K4D emerging issues report*. Institute of Development Studies.
- Hobbs, C. (2020). *Europe's digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry*. European Council on Foreign Relations.
- Hunt, A. (2018). *Why the new UN panel on digital cooperation should focus on inequality*. Overseas Development Institute.
- Innovation for Change (2020). *Implications of the Fourth Industrial Revolution for the Development Agenda in the Indo-Pacific Region. Results for development*. Innovation for Change.
- Kituyi, M. (2019). La brecha digital es un obstáculo al desarrollo. Link:https://elpais.com/elpais/2019/01/15/planeta_futuro/1547551847_256578.html
- Leuthard, D. (2018). *It's time to strengthen global digital cooperation*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2018/12/its-time-to-strengthen-global-digital-cooperation/>
- Llanes, M., Salvador, Y., Solórzano, R. y Suárez, M. (2020). Cuarta revolución industrial y administración pública de América Latina y el Caribe. *Ciencias Holguín*, 26(3), 78-92.
- Maqueira, J. (2020). *Dos discursos sobre la gobernanza de Internet, y una mirada desde las relaciones internacionales*. Diplomatura Gobernanza de Internet.
- March, C. y Schieferdecker, I. (2021). *Technological Sovereignty as Ability, Not Autarky*. CESifo.
- Martínez, R., Palma, A. y Velázquez, A. (2020). *Revolución tecnológica e inclusión social: reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Menon, J. y Fink, A. (2018). *The Fourth Industrial Revolution and Its Implications for Regional Economic Integration in Asean*. Arndt-Corden Department of Economics Crawford School of Public Policy ANU College of Asia and the Pacific. Australian National University.
- Mora, R. (2011). Reseña de "Where good ideas come from: The natural history of innovation" de Johnson, S. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 21(40), 239-240.
- Naciones Unidas (2017). Se discute en Naciones Unidas cómo la tecnología aporta al cumplimiento de los ODS. Link:<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2017/05/se-discute-en-naciones-unidas-como-la-tecnologia-aporta-al-cumplimiento-de-los-ods/>
- Naciones Unidas (2018). Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital. <https://www.un.org/es/sg-digital-cooperation-panel>
- Naciones Unidas (2020a). *Hoja de Ruta para la Cooperación digital: aplicación de las recomendaciones del Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital*.

- Reporte del Secretario General de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2020b). La brecha digital no debe convertirse en un nuevo rostro de desigualdad en América Latina. <https://news.un.org/es/story/2020/09/1481182>
- Naciones Unidas (2021). La “igualdad digital” debe incluir a las personas de todas las edades. <https://news.un.org/es/story/2021/10/1497742>
- Naciones Unidas (s. f.). El papel de la gobernanza electrónica en la reducción de la brecha digital. <https://www.un.org/es/chronicle/article/el-papel-de-la-gobernanza-electronica-en-la-reduccion-de-la-brecha-digital>
- Naser, A. (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Ocampo, J. (2015). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo Veintiuno.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2015). *Desigualdad e inclusión social en las Américas: 14 ensayos*. Documentos oficiales; OEA/Ser.D/XV.11.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). Consideraciones para la cuarentena de los contactos de casos de covid-19. Orientaciones provisionales. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/333968/WHO-2019-nCoV-IHR_Quarantine-2020.3-spa.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017). *Digital Economy Outlook 2017*. OECD Publishing.
- Osorio, L. (2008). *Brecha tecnológica*. Universidad ICESI de Colombia. http://www.icesi.edu.co/blogs_estudiantes/luisosorio/2008/08/19/brecha-tecnologica/
- Pisanty, A. y Velasco, E. (2021). Cuarta Revolución Industrial, gobierno y buena gobernanza. *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital* (2).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020). *We will improve digital cooperation*. From the UN75 Dialogues. United Nations.
- Schwab, K. (2016a). *La cuarta revolución industrial*. The world Economic Forum.
- Schwab, K. (2016b). *How will the Fourth Industrial Revolution affect international security?* The World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2016/02/how-will-the-fourth-industrial-revolution-affect-international-security/>
- Science Business (2020). What is ‘tech sovereignty’? <https://sciencebusiness.net/system/files/reports/2020-TECH-1.pdf>
- Unicef (2021). Las escuelas de más de 168 millones de niños del mundo llevan casi un año entero cerradas por completo debido a la covid-19. <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/escuelas-168-millones-ninos-llevan-casi-ano-entero-cerradas-debido-covid19>
- Valenzuela, L., Collantes, Z. y Durand, E. (2020). Sobre la gobernanza digital, política digital y educación. *Revista Eleuthera*, 22(2), 88-103. DOI: 10.17151/eleu.2020.22.2.6.
- Verde, M. (2016). *“All your Internet are Belong to Us”: On Nation States’ Claims of Sovereignty over ICT Architecture and Contents*. Berlin Forum on Global Politics
- Villamar, Z. (2017). Gobernanza Global y (su propio) desarrollo. *Nava Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (127), pp. 135-149.
- Weforum (2018). Centro para la cuarta revolución industrial. <https://es.weforum.org/focus/centro-para-la-cuarta-revolucion-industrial>

Westcott, N. (2018). *Digital Diplomacy: The Impact of the Internet on International Relations*. Formerly Chief Information Officer Foreign and Commonwealth Office, London. Oxford Internet Institute, Research Report 16, July 2008.

Zakaria, N. (2018). The Fourth Industrial Revolution and its impact on international relations. *Diplomatic Voice*, 1, 6-7.

Aproximaciones a las realidades de seguridad en el Sur global desde América Latina: una agenda crítica en construcción*

César Niño**

RESUMEN

El presente artículo es una apuesta por resolver la pregunta: ¿cómo interpretar las particularidades de la seguridad en el Sur global desde América Latina cuando la tendencia es a que sean zonas pacíficas, pero altamente violentas? Una de las respuestas tentativas al cuestionamiento tiene que ver con el hecho de que, si se trabajan aproximaciones desentrañadas de las clásicas visiones militaristas de la seguridad, es mucho más fácil acercarse a la realidad territorial. Entonces, la intersección entre las dimensiones de *Little security* o *nothings* o *pequeñas cotidianidades de seguri-*

dad, las gobernanzas criminales y la ontología de la inseguridad produce una lectura interpretativa más real, que permite una mayor proximidad entre tomadores de decisiones, academia y ciudadanía en general. De tal manera, el aporte original del texto está en la aproximación integral desde las tres dimensiones como lentes complementarios para comprender las dinámicas y lógicas de las realidades de la seguridad.

Palabras clave: pequeñas cotidianidades de seguridad; gobernanzas criminales; Sur global; ontología de la inseguridad.

* Este artículo se deriva de la ponencia que tuvo lugar en el marco del VII Congreso Nacional de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales “La (re)emergencia del Sur Global”.

** Doctor en Derecho Internacional, Universidad Alfonso X El Sabio (España). Profesor Asociado, Programa de Negocios y Relaciones Internacionales, Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible, Universidad de la Salle (Colombia). [cnino@unilasalle.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-1417-6643]

Recibido: 9 de octubre de 2021 / Modificado: 9 de febrero de 2022 / Aceptado: 10 de febrero de 2022

Para citar este artículo:

Niño, C. (2022). Aproximaciones a las realidades de seguridad en el Sur Global desde América Latina: una agenda crítica en construcción. *Oasis* 36, 95-107.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.07>

APPROACHES FROM LATIN AMERICA TO SECURITY REALITIES IN THE GLOBAL SOUTH: BUILDING A CRITICAL AGENDA

ABSTRACT

This article is a bid to resolve the question of how to interpret the particularities of security in the Global South from Latin America, when the trend is for those countries to be peaceful but highly violent areas? One of the tentative answers to the question has to do with the fact that if we work unlocked approaches to the classic militaristic views of security, it is much easier to get closer to the territorial reality. In such a manner, the intersection between the dimensions of “little security nothings”, criminal governance and the *ontological insecurity*, produces a more real interpretive reading that allows for a greater proximity between decision makers, the academy and citizens. In this way, the original contribution of the article is in the integral approach from the three dimensions as complementary lenses to understand the dynamics and logics of the realities of security.

Key words: Little security nothings; criminal governance; Global South; ontological insecurity.

INTRODUCCIÓN: SEGURIDADES EN ESCISIÓN

La seguridad es, tal vez, una de las aristas más polisémicas dentro de los estudios de las relaciones internacionales (Baldwin, 1997; Buzan *et al.*, 1998; Miller, 2001). Es un campo rico en narrativas asociadas a la guerra y los conflictos armados, a las tensiones militares y a las carreras armamentistas. Sin embargo, desde

hace algunas décadas, ha habido una escisión disciplinar con aparatos críticos relevantes sobre aproximaciones securitarias desarraigadas de las lógicas binarias entre amigo y enemigo (Aradau *et al.*, 2014; Peoples y Vaughan-Williams, 2010; Salter *et al.*, 2019). En ese sentido, las prefiguraciones convencionales sobre la seguridad tuvieron un especial protagonismo en la literatura científica del Norte global para comprender las dinámicas geopolíticas y estratégicas desde una lectura hegemónica del fenómeno. No obstante, con la ampliación de la agenda y las nuevas líneas de investigación que fueron incorporando nuevas variables, perspectivas y diálogos interdisciplinarios, se fue notando la necesidad de romper con las viejas miradas y de perfeccionar los métodos y marcos analíticos para explicar los eventos globales, regionales, locales, e incluso individuales, fuera de los clásicos marcos de referencia (Niño, 2018; Niño y Castillo, 2017).

Bajo ese ampliado crisol, las lecturas del y desde el Norte global tenían una especial tensión. Por un lado, los trabajos referentes en la materia no podían dar explicación ni respuesta a dinámicas particulares sobre violencias, crimen, terrorismo, insurgencias y “seguridades” de múltiple nivel en Estados del Sur global, eran obras desbordadas por los fenómenos; y, por el otro, los autores del Norte global competían contra el tiempo para poder engranar piezas en sus procesos analíticos, teóricos y críticos que permitieran mejores diseños investigativos con base en la evidencia que el Sur les brindaba. Así, hasta cierto punto el Norte global seguía con la tendencia de explicar la seguridad. Un Norte sujeto y un Sur objeto de investigación (Abrahamsen y Sandor, 2018;

Acharya, 2015; Dados y Connell, 2013; Rigg *et al.*, 2015; Tickner y Smith, 2020).

Sin embargo, las contribuciones desde el Norte han sido significativas y aportantes, aunque las realidades del Sur demanden un proceso académico profundo que reestructure dichas contribuciones de tal manera que lean de forma más integral y compleja lo que ocurre en el Sur. Para tal efecto, y con base en lo anterior, la urgencia de responder a las particularidades y lógicas de la seguridad fuera del Norte global motiva a la construcción de marcos e intersecciones entre conceptos y aproximaciones en aras de una nueva agenda de investigación en seguridad. La necesidad de repensar la seguridad, de llenar espacios vacíos entre las arquitecturas de las políticas públicas desde el establecimiento y las nociones ciudadanas, lleva a que se planteen agendas novedosas.

En efecto, aparecen los marcos analíticos de las gobernanzas criminales, la ontología de la inseguridad y los *little security nothings*. Tres aproximaciones que, a lo largo de este artículo, se abordan para notar ciertos elementos clave que hacen de cada uno un elemento crucial para un ensamblaje mucho más real a la naturaleza de la seguridad del Sur global. De esta manera, con base en la revisión de literatura y en la selección de cuestiones relevantes de cada marco, se propone potenciar los aparatos críticos en construcción que alcancen a responder la pregunta: ¿cómo interpretar las particularidades de la seguridad en el Sur global cuando la tendencia es a que sean zonas pacíficas, pero altamente violentas?

En la primera parte se presenta el cuestionamiento sobre cuál y qué seguridad. En la

segunda parte se reflexiona sobre los dilemas de inseguridad ontológica y la violencia para continuar con los *little security nothings* o pequeñas cotidianidades de seguridad y la paradoja de América Latina. Posteriormente, se aborda la gobernanza criminal donde se analiza la lógica de construcción de legitimidades alternativas que comprometen más la seguridad que la simple presencia de grupos o estructuras armadas. Por último, se presentan las conclusiones.

¿CUÁL Y QUÉ SEGURIDAD?

Para el Sur global, la seguridad sigue siendo un asunto pendiente. Es una rúbrica que atraviesa por inconvenientes medibles y nociones varipintas. Existe aún una herencia sobre el concepto ligado a dimensiones maniqueas y rígidas que se distancia de toda realidad construida. Todavía se conservan narrativas y discursos, al menos en buena parte de América Latina, de la idea del enemigo interno y el “otro” como amenaza existencial. Si se tiene en cuenta que la categoría de Sur global es un rótulo geopolítico (Dados y Connell, 2013; Tickner y Smith, 2020) y una versión alternativa por referirse a lo que no es Europa y Norteamérica, las preguntas de la seguridad dentro de dicha etiqueta cobran un especial sentido (Acharya, 2015; Rigg *et al.*, 2015).

Los procesos de securitización del siglo XX, asociados a la tensión binaria de la Guerra Fría, y las condiciones militaristas de finales del XX y primeras dos décadas del siglo XXI, dejan en evidencia una carencia sobre la cultura de la seguridad particular. Así mismo, dejan al desnudo dimensiones estructurales desatendidas y una deuda difícil de zanjar en

condiciones que no corresponden a la realidad. ¿Cuál es la realidad de la seguridad en zonas como América Latina? ¿Quién es el enemigo continental?

Para dar respuesta a la primera pregunta, la realidad de la seguridad no se parece a los diseños estratégicos de algunos tomadores de decisiones. Mientras la región representa el 13% de la población mundial, en ella suceden el 40% de los homicidios violentos del mundo (Banco Mundial, 2016; Naef, 2020). En América Latina hay más violencia y crimen que en cualquier otro lugar; en países altamente militarizados como Brasil, Honduras y Colombia, la violencia ha desbordado las capacidades institucionales y las actividades ilícitas como el tráfico de personas, especies y drogas va en aumento a pesar de la presencia de militares y policías en las calles.

Frente a la segunda pregunta, no hay enemigo continental. La idea de asociar un enemigo externo, e incluso interno, para definir políticas de seguridad es una vieja configuración retórica heredada de trasnochados modelos securitarios. A pesar de que existen actores generadores de inseguridad y violencia, los Estados de la región continúan formulando narrativas y planes estratégicos desconectados y desorientados de las particularidades de los territorios. Por ejemplo, el narcotráfico no es, *per se*, una amenaza a la seguridad nacional por el simple hecho de representar una actividad que no va en detrimento del *ethos* de Estado, ha sido categorizado como amenaza porque obedece a un proceso discursivo y no a uno crítico (Huysmans, 2011). En últimas, la seguridad en América Latina no ha sido un proceso de construcción local, sino uno de importación

hegemónica que ha generado tensiones entre la sociedad y las instituciones.

Por otra parte, la existencia de aporofobias (Cortina, 2018), violencias bidireccionales (Niño y Méndez, 2021), falta de acceso a la educación, deterioro ambiental, gobernanzas criminales, contralegitimidades, desplazamientos forzados e inequidad, son amenazas a la seguridad porque representan fenómenos que van en detrimento de un proyecto de sociedad. Mientras que el Clan del Golfo, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Cartel de Sinaloa, Barrio 18, MS-13, disidencias de las FARC, grupos armados y delincuenciales son tan solo la manifestación física de los problemas de seguridad (Borrero, 2019).

DILEMAS DE INSEGURIDAD ONTOLÓGICA Y VIOLENCIA

La relación entre violencia e inseguridad suele confundir a tomadores de decisiones y complica el diseño de agendas para las políticas públicas. En perspectiva de aproximaciones críticas, es menester poner un límite entre ambas y permitir que los fenómenos configuren los marcos. Así, la inseguridad es, entonces, la forma de desprotección de un objeto referente (Estado) sobre la garantía de bienestar hacia los ciudadanos. De esta manera, el estadio de inseguridad desde el Estado puede ser subsanado por una seguridad paraestatal con altos matices de violencia. Ese es el caso de los grupos armados que funcionan como objetos referentes en la administración de la seguridad a través de la violencia.

De tal manera, la inseguridad, en perspectiva del Sur global, no parece estar definida tan solo por las incapacidades estatales sobre

sus deberes con la ciudadanía, sino que también se prefigura con las fallas sistémicas que permiten el ingreso de actores armados para brindar relativas seguridades en territorios desprotegidos. En ese sentido, aquella prefiguración desemboca en un diseño de seguridades construido desde lo criminal a través de arreglos violentos. Por ello es que hay regiones y zonas con altos índices de violencia, pero bastante seguras. Como resultado, el Sur global experimenta más dilemas de inseguridad que de seguridad.

Lo anterior se materializa al poner de relieve que, en clave del Sur global, las lecturas sobre la inseguridad prometen una complejidad mayor en términos tanto definicionales como pragmáticos. Para mencionar algunos contrastes, los marcos que han podido definir, incluso de manera crítica, la seguridad del Norte global a través de la historia contemporánea (Vieira, 2018), se han valido de la seguridad ontológica como una suerte de reivindicación epistemológica que permite explicar, por ejemplo, por qué Gran Bretaña permaneció neutral durante la Guerra Civil estadounidense (Steele, 2005). Así, dicho marco sostiene que los actores de la política mundial a menudo están dispuestos a comprometer la seguridad física y otras ganancias materiales importantes para proteger su sentido de continuidad en el mundo (Ejdus, 2018). Una idea de preservación de la esencia social de la nación, como un asunto de seguridad. Los casos de estudio trabajados por Steele (2014), como la decisión de Bélgica de luchar contra Alemania en 1914 y la intervención de la OTAN en Kosovo (1999), responden a particularidades ontológicas sobre decisiones

de seguridad en marcos de continuidad como proyectos nacionales.

Mientras que el Norte global presenta seguridades ontológicas, el Sur global atraviesa por las inseguridades ontológicas. Para Giddens (1984), estar ontológicamente seguro es poseer, en el nivel de la conciencia social, respuestas a preguntas existenciales fundamentales que toda la vida humana aborda de alguna manera de acuerdo con su territorio (Ejdus, 2018; Giddens, 1984). Pero la inseguridad ontológica, en cambio, es el resultado de situaciones críticas y circunstancias de disyuntiva radical “que amenazan o destruyen las certezas de las rutinas institucionalizadas” (Ejdus, 2018; Giddens, 1984, p. 62; Gustafsson y Krickel-Choi, 2020). El asunto se convierte en inseguridades cotidianas, que es el común denominador en la arquitectura de la seguridad y violencia latinoamericanas.

En el caso de América Latina, el problema de construcción de identidad nacional y la idea de “su ser” en el mundo, sumado a las dificultades sobre las certezas de instituciones consolidadas, representa una grave inseguridad. América Latina tiene en su conjunto la preocupación existencial de sobrevivir a la cotidianidad particular y a la rutina como área geográfica (Bergman, 2006). No hay noción de continuidad y la narrativa hegemónica de la visión militarista se convierte en la principal falla sistémica de la región. En contraposición, son las realidades no estatales, como los grupos criminales, los que han diseñado y trazado líneas de continuidad a través del crimen y la violencia en territorios latinoamericanos. La ausencia de confianza en las instituciones, y la falta de legitimidad en la

región son amenazas a la seguridad nacional y regional.

En ese sentido, mientras los clásicos dilemas de seguridad en los países del Norte global definen las agendas y los diseños de políticas securitarias, en el Sur los dilemas de inseguridad se manifiestan con la indeterminación e incertidumbre de proyectos sociales. En efecto, aquel dilema contribuye al fenómeno asociado en el que la región es pacífica al no tener las tensiones de seguridad del Norte global (Sipri, 2019), pero es la zona más violenta del planeta (International Crisis Group, 2020; PNUD, 2020). Lo anterior atraviesa por la esencia definicional y constelación de cuestiones en cuanto existe una distorsión de los tomadores de decisiones de los Estados latinoamericanos sobre la realidad de la seguridad, y la configuración de actores no estatales de narrativas securitarias por medios violentos junto con creaciones institucionales paralegales en los territorios.

LITTLE SECURITY NOTHINGS O PEQUEÑAS COTIDIANIDADES DE SEGURIDAD Y LA PARADOJA LATINOAMERICANA

Según lo expuesto en el apartado anterior, las realidades de seguridad en el Sur global se escapan de las tradicionales arquitecturas analíticas asociadas a las clásicas tensiones militares, dilemas de seguridad y carreras armamentistas (Baldwin, 1997; Miller, 2001). La complejidad de las lógicas de seguridad en dicha configuración geográfica tienen que ver más con las paradojas territoriales, humanas y sociales, que con las prefiguraciones binarias de amigo-enemigo (Browning y McDonald, 2013; Gheciu y Wohlforth, 2018).

Así, la paradoja se construye con base en elementos definitorios determinados por entender, por ejemplo, que América Latina es una región pacífica, pero altamente violenta e insegura (ontológicamente) pero segura (militarmente) (International Crisis Group, 2020; Maddaloni, 2016). Lo anterior redefine conceptualmente la idea de la seguridad desencavada de marcos hegemónicos y estadocéntricos. Más bien, promete un nuevo debate a propósito de la noción de seguridad sobre otras realidades “más reales”. Por ejemplo, si se parte de entender que América Latina es pacífica por no tener grandes rivalidades militares ni proyectos expansionistas a gran escala, pero es una zona violenta al tener 42 de las 50 ciudades más peligrosas del mundo (Niño, 2020; Ríos y Niño, 2021), el marco analítico imperante sobre la seguridad militarizada se quiebra.

Entonces, las necesidades sociales, colectivas e individuales no siempre se asocian con demandas de seguridad. En efecto, la propuesta que ha imperado en las políticas públicas, libros blancos, planes estratégicos y discursos políticos de la región posee un espíritu más militarista que de seguridad, relacionando ambas esferas (lo militar y la seguridad) como sinónimos (Collins y Kingston, 2002; Hoi-back, 2013; Niño y Palma, 2017; Sanahuja y Schünemann, 2012). Aquella relación casi doctrinaria distorsiona la realidad de la seguridad territorial, donde sin importar con cuántos efectivos, pie de fuerza y arsenal militar cuente un Estado, el ciudadano sigue temiendo por su vida y por la seguridad de su entorno.

Allí se encuentra el centro de gravedad del problema. Las sociedades del Sur global tienen particularidades y necesidades alejadas de la

realidad estratégica de sus Estados y tomadores de decisiones. La disonancia entre ambos estadios se traduce en equivocados diseños e implementaciones de política pública, donde los operadores oficiales de seguridad continúan con la narrativa de amigo-enemigo en los territorios. Así las cosas, *las pequeñas cotidianidades de seguridad* o los *little security nothings* para Huysmans (2011), se asumen como las cotidianidades que explican la formación singular y colectiva de escenarios de seguridad (Bigo, 2002; Peoples y Vaughan-Williams, 2010). De hecho, se asume su construcción dentro de la configuración de las “seguridades” del día a día y se convierte en un punto primordial para el proceso de análisis porque responde al engranaje causal del diseño de las aproximaciones en políticas públicas de las instituciones de seguridad.

En otras palabras, este marco analítico construye la idea de que la seguridad es una construcción cotidiana y depende más del ciudadano (por su visión de esta) que del tomador de decisiones (por su interpretación). Sin embargo, el tomador de decisiones de seguridad no puede entenderse extraído de la ecuación social sobre la idea de seguridad, es por eso que, entre ambos (ciudadano y tomador de decisiones), la arquitectura de la noción misma de seguridad es más fiable.

En adición a lo anterior, también existen los *other security nothings* (Hirschauer, 2019), esta es una noción que explica cómo esas pequeñas acciones en el día a día sirven para construir procesos alternativos de seguridad si las condiciones son las adecuadas. Es decir que, a medida que los actores involucrados en la construcción de la agenda y noción de seguridad

vayan haciendo la rutina de leer las particularidades locales, habrá mayor sinergia en el diseño de políticas de seguridad. Esto es que en dicho marco analítico, la relación bidireccional entre las instituciones y los ciudadanos es fundamental para una adecuada comprensión del fenómeno. De tal manera, si los Estados del Sur global persisten en etiquetar la seguridad bajo la sombrilla militarista, las inseguridades tenderán a amplificarse.

GOBERNANZA CRIMINAL: DIMENSIÓN CRÍTICA DE LA SEGURIDAD EN EL SUR GLOBAL

La conexión entre la inseguridad ontológica, los *little security nothings* y la gobernanza criminal se entiende en la intersección societal de la seguridad (Huysmans, 1995). Se trata de comprender el diseño y la arquitectura de los miedos y las preocupaciones de la ciudadanía con base en el tipo de arquetipos institucionales en sus entornos. En otras palabras, ¿quién es una institución y quién define las reglas de juego?

En territorios particulares del Sur global, la lógica criminal y las tendencias de violencia han hecho una especial carrera. El protagonismo de estructuras armadas que ya no compiten por el poder, sino que lo definen en algunos casos, es el objeto por descifrar. En América Latina, Asia y África, los ciudadanos empiezan a reconocer legítimas a algunas organizaciones armadas, donde la categoría de “no estatal” se torna difusa y se definen relaciones de “rebelocracia” (Arjona, 2016; Arjona *et al.*, 2015).

Si bien para Lessing (2020) la existencia de la gobernanza criminal está en las zonas informales en todo el planeta, incluyendo

al mundo en desarrollo, el centro del acervo conceptual ha tenido lugar en dimensiones casuísticas sobre América Latina y África, particularmente. Las primeras ligadas a condiciones criminales de nociones paraestatales en sintonía con los movimientos insurgentes, de conflictos domésticos, redes de narcotráfico, bandas en las prisiones y grupos armados en zonas urbanas y rurales.

Por ejemplo, los trabajos de Desmond (2006) en Río de Janeiro se concentran en la violencia y los patrones de gobiernos alternativos en algunos barrios de la ciudad. Por su parte, Duncan (2014) se concentra en la relación entre México y Colombia relativa al narcotráfico y a distintos modos de economías paralelas que forman instituciones ilícitas. Lessing y Graham (2019) lo hacen en las cárceles brasileñas y las pugnas por el poder en las calles de Brasil, así como la apuesta de Schulte-Bockholt (2013) por comprender la corrupción de Fujimori en Perú como una gobernanza criminal desde el establecimiento. Los anteriores se han convertido en el referente sobre el entendimiento del fenómeno en casos particulares de regiones latinoamericanas.

Para el contexto africano hay una serie de trabajos referentes vinculados a las tensiones de poder en zonas mineras con los conflictos étnicos, tribales y de órdenes autoritarios. En esta oportunidad, los esfuerzos de Asmal y Suresh (1998) con el *apartheid* y su idea de control social en Sudáfrica, se destacan por analizar elementos clave de las transiciones y lógicas de otredad (Kleinschmidt, 2018). Así, el trabajo de Meagher (2012) sobre la hipótesis de gobernanza híbrida en Nigeria y en la República Democrática del Congo promete una

comparación y contraste sobre los sistemas de seguridad locales, los operadores oficiales y la construcción de legitimidades con impactos sociales (p. 15).

Ambas dimensiones comparten elementos en común como las formas corrosivas de poder y orden no estatal, así como la pugna por definir la legitimidad que impera (Meagher, 2012). Tanto América Latina como África tienen debilidades estructurales y problemáticas de seguridad mal interpretadas desde sus propios establecimientos. ¿Quién es el enemigo? ¿A qué le temen los ciudadanos y el Estado? Las respuestas a ambas preguntas pasan por un crisol complejo de posibilidades. En esencia hay casos cada vez más frecuentes de ser los grupos criminales quienes satisfacen las necesidades básicas de la población, asociadas a la propia seguridad, a la justicia, al trabajo, a la salud pública y al abastecimiento de alimentos; mientras, el Estado tradicional no llega a los territorios a gobernar. Es en ese momento donde se produce un quiebre sobre la seguridad porque el Estado tradicional securitiza a los grupos criminales mientras que los ciudadanos los legitiman. Como resultado, con un grado de legitimidad mayor de los criminales sobre las instituciones estatales, la noción de seguridad del Estado se desconecta de la noción cotidiana y ciudadana.

Con base en lo anterior, la gobernanza criminal tiene dos grandes áreas para ser estudiada: la imposición de reglas junto con legitimidades subterráneas en poblaciones y el gobierno interno dentro del grupo (Lessing y Graham, 2019; Schultze-Kraft, 2016), fenómenos que hacen carrera en Estados débiles y distraídos.

De tal manera, la gobernanza criminal opera con la creación de reglas, autoridades y mecanismos, así como de incentivos sobre la población para su lealtad. En otras palabras, redefine un contrato social (Campana y Varese, 2018). Sumado a lo anterior, bajo esta configuración se le pueden atribuir dimensiones de diplomacia y soberanía criminales (Liu, 2019), catalítica (Hocking, 1999) y subnacional (Duchacek, 1984) cuando son estos grupos quienes construyen vasos comunicantes con otros actores fuera de las fronteras nacionales. La gobernanza criminal tiende a ocurrir donde el Estado es débil o está ausente (Canter y Youngs, 2016; Müller, 2018), y se producen los espacios suficientes para emular construcciones de poder subterráneo.

En el trabajo de Lessing (2020) se concluye que, en muchos escenarios, la organización criminal local es la autoridad relevante. Sin embargo, es interesante observar que el Estado se encuentra lejos de estar absolutamente ausente, pues los ciudadanos pueden pagar impuestos, votar e incluso denunciar a las pandillas como castigo por comportamiento abusivo (Lessing, 2020; Schultze-Kraft, 2016). La gobernanza criminal prospera en focos de baja presencia estatal, por lo tanto, difiere del gobierno estatal, corporativo y rebelde porque está incrustada en dominios más grandes del poder político (Lessing, 2020, p. 1). Esta gobernanza puede contribuir, aunque perversamente, a la construcción del Estado cuando no compite con las fuerzas legales, sino que existe anuencia de las partes.

De hecho, son los criminales quienes han redefinido la idea de seguridad en la población haciendo énfasis en nuevos umbrales de esta.

Con arreglos parainstitucionales, han determinado las nuevas cotidianidades de seguridad y resignifican la noción de lo bueno y lo malo. En otras palabras, rompen con el clásico mito de la seguridad (Cavalletti, 2010) que emana desde las instituciones y conecta con la ciudadanía cuando es el Estado quien desprotege o no alcanza a cubrir lo que por imperio de la ley le corresponde.

CONCLUSIONES

El Sur global, en general, está desprotegido y en peligro, y particularmente en América Latina es una configuración con territorios menos propensos a las guerras internacionales, pero con más probabilidades de violencias y órdenes criminales. Aquello responde a la arquitectura de las agendas estatales de seguridad en contraposición a las realidades locales y particulares, así como a sus dinámicas y lógicas territoriales.

La asimetría entre los establecimientos y las instituciones con las realidades y cotidianidades de la ciudadanía, abre un espacio para una constelación de actores y fenómenos que se escapan de las agendas convencionales. En ese sentido, la necesidad de construir una agenda ecléctica de investigación, con la articulación de elementos críticos y aproximaciones particulares, alcanza a zanjar la idea de que el Sur global tiene una noción de seguridad construida e importada y enfatiza en la urgencia de una propia construcción de esta. La construcción de la idea de seguridad en América Latina ha respondido a patrones hegemónicos y menos a nociones propias de las complejidades territoriales. Incluso las ideas de enemigo y de

amenaza pasan por narrativas ortodoxas y desconectadas de las cotidianidades ciudadanas.

En efecto, la seguridad promete una construcción particular de realidades, de reconocimiento de actores, redefinición de contextos y de actualización dinámica de los entornos sociales. Así, la falta de nociones sociales claras sobre las ecuaciones geográficas y territoriales, junto con la desconfianza rampante de la ciudadanía en las instituciones, erosiona más la seguridad que la constante aparición de grupos armados. De tal manera, es pertinente poner de relieve que las inseguridades no pasan exclusivamente por las actividades ilícitas de algunos actores, sino que tienen un cimiento estructural en que las legitimidades alternativas, las gobernanzas criminales y la ausencia de proyectos sociales son la base de las inseguridades en el Sur global. En conclusión, la propuesta de poner a dialogar estas tres aproximaciones da paso a construir nuevas líneas de investigación sobre la seguridad internacional en el Sur global en clave latinoamericana.

REFERENCIAS

- Abrahamsen, R. y Sandor, A. (2018). The global south and international security. En A. Gheciu y W. Wohlforth (Eds.), *The Oxford Handbook of International Security* (Issue July, pp. 1-18). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhdb/9780198777854.013.25>
- Acharya, A. (2015). *An IR for the Global South or a Global IR?* <https://www.e-ir.info/2015/10/21/an-ir-for-the-global-south-or-a-global-ir/>
- Aradau, C., Huysmans, J., Neal, A. y Voelkner, N. (Eds.). (2014). *Critical security methods: new frameworks for analysis* (vol. 1). Routledge.
- Arjona, A. (2016). *Rebelocracy. Social order in the Colombian Civil War*. Cambridge University Press.
- Arjona, A., Kasfir, N. y Mampilly, Z. (2015). *Rebel Governance in Civil War*. Cambridge University Press.
- Asmal, K. y Suresh, R. (1998). *Reconciliation Through Truth: A Reckoning of Apartheid's Criminal Governance* (2ª ed.). Palgrave Macmillan.
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 5-26.
- Banco Mundial (2016). *Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia*. <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/09/06/urban-violence-a-challenge-of-epidemic-proportions>
- Bergman, M. S. (2006). Crime and citizen security in Latin America: The challenges for new scholarship. *Latin American Research Review*, 41(2), 213-227.
- Bigo, D. (2002). Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, 27(Suppl. 1), 63-92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270s105>
- Borrero, A. (2019). Antecedentes de la violencia contemporánea en Colombia: factores generadores de violencia en Colombia. En C. Ardila y J. Jiménez (Eds.), *Convergencia de conceptos: enfoques sinérgicos en relación a las amenazas a la seguridad del Estado colombiano* (pp. 43-84). Escuela Superior de Guerra.
- Browning, C. S. y McDonald, M. (2013). The future of critical security studies: ethics and the politics of security. *European Journal of International Relations*, 19(2), 235-255. <https://doi.org/10.1177/1354066111419538>
- Buzan, B., Wæver, O. y Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Pub.
- Campana, P. y Varese, F. (2018). Organized crime in the United Kingdom: Illegal governance of markets and communities. *British Journal of Criminology*, 58(6), 1381-1400. <https://doi.org/10.1093/bjcr/azx078>

- Canter, D. y Youngs, D. (2016). Crime and society. *Contemporary Social Science*, 11(4), 283-288. <https://doi.org/10.1080/21582041.2016.1259495>
- Cavalletti, A. (2010). *Mitología de la seguridad: La ciudad biopolítica*. Ediciones Andrea Hidalgo.
- Collins, J. M. y Kingston, R. C. (2002). *Military strategy: Principles, practices, and historical perspectives*. Potomac Books.
- Cortina, A. (2018). *Aporofobia, el rechazo al pobre*. Paidós.
- Dados, N. y Connell, R. (2013). The global south. *Contexts*, 11(1), 12-13. <https://doi.org/10.1177/1536504212436479>
- Desmond, E. (2006). The dynamics of criminal governance: Networks and social order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, 38(2), 293-325. <https://doi.org/10.1017/s0022216x06000721>
- Duchacek, I. (1984). The international dimension of subnational self-government. *Publius: The Journal of Federalism*, 14(4), 5-31. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a037513>
- Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Penguin Random House Group.
- Ejdus, F. (2018). Critical situations, fundamental questions and ontological insecurity in world politics. *Journal of International Relations and Development*, 21(4), 883-908. <https://doi.org/10.1057/s41268-017-0083-3>
- Gheciu, A. y Wohlforth, W. C. (2018). The future of security studies. *The Oxford Handbook of International Security*, April, 3-13. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198777854.013.1>
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Polity Press.
- Gustafsson, K. y Krickel-Choi, N. C. (2020). Returning to the roots of ontological security: Insights from the existentialist anxiety literature. *European Journal of International Relations*, 26(3), 875-895. <https://doi.org/10.1177/1354066120927073>
- Hirschauer, S. (2019). For real people in real places: The Copenhagen school and the other “little security nothings”. *European Security*, 28(4), 413-430. <https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1656199>
- Hocking, B. (1999). Catalytic diplomacy: Beyond ‘Newness’ and ‘Decline.’ En Jan Melissen (Ed.), *Innovation in Diplomatic Practice. Studies in Diplomacy* (pp. 21-42). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-27270-9_2
- Hoiback, H. (2013). *Understanding Military Doctrine*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203559345>
- Huysmans, J. (1995). Migrants as a security problem: Dangers of “securitizing” societal issues. En R. Miles y D. Thranhardt (Eds.), *Migration and European integration: The dynamics of inclusion and exclusion* (p. 65). Fairleigh Dickinson University Press.
- Huysmans, J. (2011). What’s in an act? On security speech acts and little security nothings. *Security Dialogue*, 42(4-5), 371-383. <https://doi.org/10.1177/0967010611418713>
- International Crisis Group (2020). Violencia a prueba de virus: crimen y covid-19 en México y el Triángulo Norte. *Informe sobre América Latina*, 83.
- Kleinschmidt, J. (2018). Differentiation theory and the global south as a metageography of international relations. *Alternatives*, 43(2), 59-80. <https://doi.org/10.1177/0304375418811191>
- Lessing, B. (2020). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, 1-20. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Lessing, B. y Graham, W. (2019). Legitimacy in criminal governance: Managing a drug empire from behind bars. *American Political Science Review*

- view, 113(2), 584-606. <https://doi.org/10.1017/s0003055418000928>
- Liu, Z. (2019). Criminal state: Understanding narcotics trafficking networks in North Korea. *Journal of Financial Crime*, 26(4), 1014-1026. <https://doi.org/10.1108/JFC-08-2018-0085>
- Maddaloni, D. (2016). Para una sociología de la violencia. América Latina en perspectiva comparada. *Cultura Latinoamericana*, 24(2), 111-128.
- Meagher, K. (2012). The strength of weak states? Non-state security forces and hybrid governance in Africa. *Development and Change*, 43(5), 1-29. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2012.01794.x>
- Miller, B. (2001). The concept of security: Should it be re-defined? *Journal of Strategic Studies*, 24(2), 37-41. <https://doi.org/10.1080/01402390108565553>
- Müller, M. M. (2018). Governing crime and violence in Latin America. *Global Crime*, 19(3-4), 171-191. <https://doi.org/10.1080/17440572.2018.1543916>
- Naef, P. J. (2020). *Coronavirus y crimen en América Latina* [Archive ouverte UNIGE]. Lluvia de Orion.
- Niño, C. (2018). Seguridad en las relaciones internacionales contemporáneas: una mirada para estudiantes de la disciplina. En *Estudios y Tendencias de la Política y las Relaciones Internacionales* (pp. 283-317). Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda.
- Niño, C. (2020). Seguridad ciudadana en América Latina: gobernanzas criminales y dimensiones de la violencia. En F. Sánchez y N. Liendo (Eds.), *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, 1(1), 207-230. <https://doi.org/10.22518/book/9789585511972>
- Niño, C. y Castillo, A. (2017). *Nociones sobre seguridad y paz en las relaciones internacionales contemporáneas*. Universidad Santo Tomás.
- Niño, C. y Méndez, P. (2021). Migración internacional del pobre: construcción de violencias bidireccionales. *Oasis*, 33, 153-166. <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.09>
- Niño, C. y Palma, D. (2017). Seguridad en Colombia: de la rigidez a la pos-seguridad. En J. Cubides y J. Jiménez (Eds.), *Desafíos para la seguridad y defensa nacional de Colombia: Teoría y praxis* (pp. 159-176). Escuela Superior de Guerra.
- Peoples, C. y Vaughan-Williams, N. (2010). Critical security studies: An introduction. En *Critical Security Studies: An Introduction*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203847473>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020). *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe. Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional*. PNUD.
- Rigg, J., Ming'ate, Lf. L. M., Wolvers, A., Tappe, O., Salverda, T., ... Méndez, A. (2015). Concepts of the Global South - Voices from around the world. *The Global South*, 6, 7. kups.ub.uni-koeln.de/6399/1/voices012015_concepts_of_the_global_south.pdf
- Ríos, J. y Niño, C. (2021). Dinámicas de la inseguridad y la violencia durante la pandemia en Colombia. *UNISCI*, 56, 95-115. <https://doi.org/10.31439/UNISCI-118>
- Salter, M. B., Cohn, C., Neal, A. W., Wibben, A. T. R., Burgess, J. P., ... Hansen, L. (2019). Horizon scan: Critical security studies for the next 50 years. *Security Dialogue*, 50(4), 9-37. <https://doi.org/10.1177/0967010619862912>
- Sanahuja, J. A. y Schünemann, J. (2012). El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En Universidad Complutense de Madrid (Ed.), *Construcción de*

- la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores.* Editorial Complutense.
- Schulte-Bockholt, A. (2013). *Corruption as Power: Criminal Governance in Peru during the Fujimori Era 1990-2000.* Peter Lang International Academic Publishers.
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 55, 25-44. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>
- Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) (2019). *Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1949-2018.* Sipri.
- Steele, B. (2005). Ontological security and the power of self-identity: British neutrality and the American Civil War. *Review of International Studies*, 31(3), 519-540. <https://doi.org/10.1017/S0260210505006613>
- Steele, B. (2014). *Ontological Security in International Relations Self-Identity and the IR State.* Routledge, Taylor & Francis Group.
- Tickner, A. y Smith, K. (2020). *International Relations from the Global South.* Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315756233>
- Vieira, M. A. (2018). (Re-)imagining the 'self' of ontological security: The case of Brazil's ambivalent postcolonial subjectivity. *Millennium: Journal of International Studies*, 46(2), 142-164. <https://doi.org/10.1177/0305829817741255>

Political configuration and geostrategy: An analysis of the global context influence in Central Asia

Ana María Figueroa García*
Tatiana Gélvez Rubio**

ABSTRACT

The five new Central Asian States that emerged from the fall of the Soviet Union began a process of State capacity building and the rule of law in their territories. Even though each one has its particularities, the continuity of autocratic political systems is a common factor among them. The privileged geographical position of Central Asia as a mandatory step between Europe and Asia, and its fundamental role in the energy security of world great powers, make the region increasingly important within the political and economic dynamics of the current International System. This might

be a factor of analysis that affects changes and configurations in the political arena.

This paper examines the extent to which external factors influence domestic politics by drawing on the theoretical background of authoritarian regimes and democratic transition, historical liaisons after the fall of the Soviet Union, as well as external factors such as security affairs, international trade, infrastructure projects in oil and gas pipelines, and competence for scarce water resources in the region.

Key words: Central Asia; geopolitics; political international economy.

* Profesional en Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). Coordinadora de proyectos, National Board Advisory (NAB Colombia). [anamariafigueroagarcia@gmail.com]; [<https://orcid.org/0000-0003-4733-5580>].

** Ph.D. en Gobierno, University of Essex (Reino Unido). Docente, Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia [tatiana.gelvez@uexternado.edu.co]; [<https://orcid.org/000-0002-0230-5954>].

Recibido: 24 de octubre de 2020 / Modificado: 21 de junio de 2021 / Aceptado: 9 de noviembre de 2021

Para citar este artículo:

Figueroa García, A. M. y Gélvez Rubio, T. (2022). Political configuration and geostrategy: An analysis of the global context influence in Central Asia. *Oasis* 36, 109-134.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.08>

CONFIGURACIONES POLÍTICAS Y GEOESTRATEGIA: UN ANÁLISIS DE LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO GLOBAL EN ASIA CENTRAL

Los cinco nuevos países de Asia Central que surgieron después de la caída de la Unión Soviética han empezado un proceso de construcción de capacidad estatal e imperio de la ley en sus territorios. Y aunque cada uno tiene sus particularidades, la continuidad de sistemas políticos autocráticos es un factor común entre ellos. La posición geográfica privilegiada en Asia Central, como un paso obligado entre Europa y Asia, y su papel fundamental en la seguridad energética de las grandes potencias mundiales hacen que la región sea crecientemente importante en las dinámicas políticas y económicas del sistema internacional actual. Este puede ser un factor de análisis que afecta los cambios y las configuraciones en la arena política.

Este documento examina hasta qué punto los factores externos influyen en la política interna basándose en el trasfondo teórico de los regímenes autoritarios y la transición democrática, los enlaces históricos después de la caída de la Unión Soviética, así como factores externos como asuntos de seguridad, comercio internacional, proyectos de infraestructura en oleoductos y gasoductos, y competencia por los escasos recursos hídricos de la región.

Palabras clave: Asia Central; geopolítica; economía política internacional.

INTRODUCTION

The five Central Asia States¹ re-emerged in the international arena after 1991 with domestic and international challenges: security threats, lack of state capacity building, a regional competition for natural resources, and limited economic opening. The continuity of repressive and autocratic regimes at the same time created tensions but also—to some extent—the guarantee of regional stability.

For instance, although the political stability index in 2018 shows that the Central Asian countries had improved in ranking during the previous five years (The Global Economy, 2020), the region has been in the group of worst-performing countries since 1991 in social, political, and economic indicators, and has not presented significant improvement. In the worldwide governance indicators, accountability and rule of law show poor representation, low state capacity, and lack of transparency and accountability (World Bank, 2019).

How can we explain the current political situation in the Central Asia States? The interactions with external powers have been perceived to have a great influence on political transitions, inducing the country in transition and defining identity. This paradigm might suggest that international agents can influence the institutional structures of the States through negotiation and power asymmetries that give leverage to some agents over others (Wendt, 1999; Krasner, 2011). Besides,

¹ The Central Asia States are Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan.

international agents—other States and non-governmental actors—can create dependence and interdependence where governmental elites define the nature of the relations with other agents and the kind of state policies they want to implement (Nye & Keohane, 1971).

In Central Asia, other countries recognised as great powers² generally motivated by their own interests, have influenced several dimensions of domestic affairs during the last three decades. The Russian strategy has been twofold: first, support to create bonding with the Russian community in Central Asia constituting a cultural reference³ for elites (Larrotcha, 2014), and second, playing a role as a security provider taking advantage of the geographical proximity and historical presence in the region. Other factors such as rapid growth in the case of China have created incentives for deeper relationships on international trade and investment.

Hence, China has increased its presence in the region and positioned itself as the main commercial partner in the energy resources market, as well as being an ally in military exercises in Central Asian countries (Swanström, 2005). Other actors such as the United States of America⁴ and the European Union⁵ both

have a clear interest in fighting terrorism and the establishment of democratic regimes in the region supported by multilateral institutions including the International Monetary Fund and the World Bank (Sanghera & Satybaldieva, 2018).

All in all, external factors have directly intervened easing the persistence of autocratic regimes in power through trade alliances and investment with foreign countries with larger capabilities. However, there are other relevant factors within the countries such as Dahl's idea that grassroots and domestic political movements shape paths to democratisation. Still, the consolidation of civil society remains a challenge, where the power is exercised under a hierarchical and patriarchal structure based on tribal connections, where the individual—or group of them e.g., ruling elites—that subordinate the community.

The countries of Central Asia specifically provide a case of complex interdependence as a result of the geographical configuration of the Fergana Valley and the slope of the rivers Amu Darya and Syr Darya and which pose an external source of tensions between the countries, since water scarcity potentially creates social unrest and instability to the au-

² A great power is a sovereign State that is recognized as having the ability and expertise to exert its influence on a global scale with military and economic strength, as well as soft power influence (Neumann, 2008).

³ It is important to notice that Russia is also a cultural reference for general population. For instance, some people speak Russian and consume Russian entertainment.

⁴ The US has emphasized its presence in security affairs, signing several agreements with Central Asian countries for joint military exercises, training, and information cooperation (Lascrain, 2017).

⁵ Europe has engaged in activities to prevent terrorist threats in the region (Laumulin, 2010).

thoritarian regimes. Besides, borders between the five countries do not necessarily coincide with the ethnic distribution that has marked a strong division from social tension derived from migrations patterns in the region (Larrotcha, 2014). For example, Russians are the largest minority helping the Russian government interests and strategies over the region and add elements of uncertainty to the issue of interethnic tensions.

Based on the analysis of the abovementioned features, we conclude that both domestic and international factors have influenced the current political context of Central Asia countries. This is particularly marked by historical legacy: the Central Asian countries started a process to become independent republics in the aftermath of the fall of the Soviet Union. Despite this, the new leaders attempted to show renewed powers and exaltation of ethnic nationalism as part of the transition. The newly established governments were very similar to the ones ruling during the Soviet period.

Hence, external factors specifically show that for the case of Central Asian countries, conventional relationships are based on security alliances. Trade and investment relationships have been more influential. Central Asian countries' resources such as ores, petroleum, and gas, make those autocratic regimes create relatively stable conditions for trade benefiting great powers such as China and Russia.

To develop these ideas, the paper is divided as follows: it starts with an introduction. Section 2 presents an overview of the influence of domestic and external influences for countries in political transitions, including

theoretical remarks on authoritarian regimes, democratic transitions, and the external influence in domestic structures. Section 3 analyses the international factors with domestic political implications in terms of the internal political configuration, such as historical and cultural links, as well as external factors including security affairs, international trade, infrastructure projects in oil and gas pipelines, and water resources. Finally, some conclusions are provided at the end of the paper.

DOMESTIC AND EXTERNAL INFLUENCES FOR COUNTRIES IN POLITICAL TRANSITION

Authoritarian regimes and democratic transitions

Political regimes can be classified according to specific features of formal or explicit historical patterns. The degree of institutionalisation and rule of law configure the State composition based on the type of actors leading key government offices. In that sense, government characteristics, methods, and channels, enable resources, strategies, and processes to make binding decisions, thus defining the political behaviour of those actors who submit to these rules (Munk, 1996; O' Donell, 2004).

The political transition, understood as the change from one regime to another occurs when game rules are not clearly defined. This creates an atmosphere of uncertain conditions—or boundaries—in the path to democratisation. Under such a scenario, "social classes and disputing political groups accept a set of formal rules and informal agreements that determine the 'who gets what, where, when and

how' of politics" (Karl, 1991, p. 399). That is when a political regime is consolidated. Hence, it is possible to find authoritarian regimes where the government can identify actors with representation in a dominant coalition of elite leaders, the military and businesspeople, whose decisions are made with the support of the armed forces, allowing for a limited degree of arbitrariness (Munk, 1996).

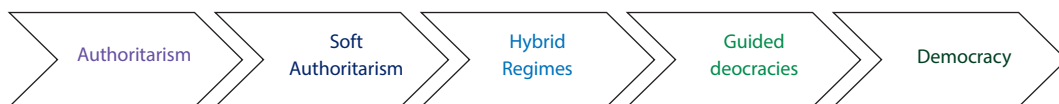
Based on this idea, scholars including Linz (1975) identify five fundamental dimensions of authoritarian political systems: limited political pluralism, ambiguous ideology, vague political mobilisation, personalised leadership, and discretionary decision-making processes. Concerning a limited political pluralism, informal agreements among coalition parties replace formal mechanisms of accountability. Following this logic, some forms of opposition are tolerated for convenience to confer the regime with a liberal tone.

The lack of a guiding ideology, on the other hand, creates a legitimacy of institutions

that is based on certain intellectual attitudes and ambiguous values. These facilitate accords among actors with different characteristics and interests. The regime with a deficit of intensive or extensive political mobilisation—since neither the autonomy nor independence of the political community - is recognised. Active repression keeps civil society out of the political arena, hampering the creation of mobilisation structures and facilitating the absence of real guarantees for the exercise of their political and civil rights.

Moreover, the power exercised by a leader or a small group in a dominant coalition⁶ keeps the regime stable through agreements among actors or "invisible politics" and personalisation of power. Finally, the regime constrictions are not formally defined, but they are entirely predictable, which allows rulers to perform their power with more considerable discretion, more civilian control, and deprives citizens of autonomous spheres against absolute power.

Figure 1
Transition regimes to democracy



Source: Author's elaboration.

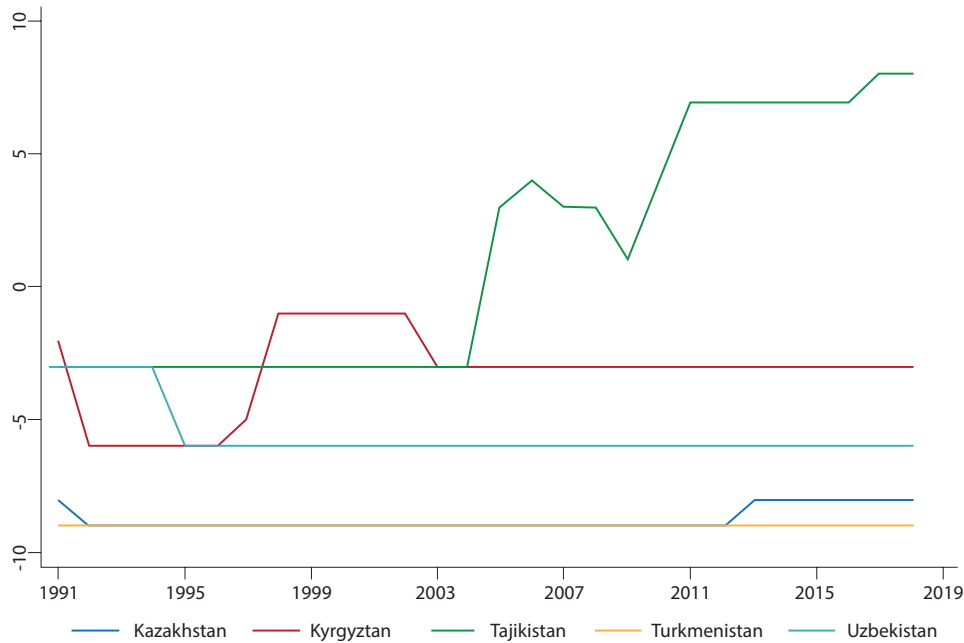
⁶ This coalition is politically active and, depending on the case, has the support of other institutional actors such as the army, bureaucracy, the single party (if it exists), and social actors like church, industrial or financial, landowners, unions, and transnational economic structures.

Democratisation has been the most natural historic course. Achieving levels of democracy implies holding competitive, fair, and scheduled elections, where different actors compete to achieve power positions, with the citizens being the ones who choose their main decision-makers. Transitioned governments that enjoy multiple representations are more stable given a check and balance system, accountability, and civilian control over the military.

To that respect, Dahl (1989) assures that regimes could vary depending on the degree

to which they concede and guarantee civil and political freedoms, and that absolute democracy is hard to achieve. As shown in figure 1, there are different political regimes around the world. Based on different political configurations, this can be classified in extreme categories such as authoritarianism, passing through those that combine characteristics such as soft authoritarianism, hybrid regimes, guided democracies, until finally getting into democracy.

Figure 2
Central Asian countries political stability scores⁷



Source: Own elaboration based on Polity V data.

⁷ The polity IV scores measure regime authority spectrum on a 21-point scale ranging from -10 (hereditary monarchy) to +10 (consolidated democracy) (Center for Systemic Peace, 2018).

These categories are not static, and a regime is more or less democratic according to its political decisions in a specific time and context. In the case of the more authoritarian court regimes, their rulers used to appeal to different democratic strategies to gain more domestic and international legitimacy. Those mechanisms are also manipulated to maintain control over public institutions and remain in power. The most visible example is the elections, where they establish unbalanced conditions with few possibilities to those candidates that do not belong to the elite.

External influence in domestic structures

Wendt (1999) posits that the State is an agent that adopts human characteristics. Discussions of decision-makers determining and maintaining the type of regime that best suits their necessities and interests, constituted as such, exercising a hierarchical political authority. Still, the State also acts horizontally in a system in which there is mutual recognition of the other's sovereignty, under a multiplicity of logics that define its power within its limits.

Specifically, this actor only acquires value in social practices of its performance as an agent within specific power structures⁸. Wendt's analysis assumes that the way States are treated by others determines each one's learning process and identity reinforcement. For this reason, the author focuses on cultural

selection as a form of identity evolution, understanding it as the transmission of behaviours between agents in different moments. There are two mechanisms to achieve progress: perception of success and social learning.

Besides, social learning takes place when States acquire new information from the environment and internalise it to accomplish their interests. In this sense, the States interact with others, hoping they behave in a predefined manner. That is why they might eventually learn from shared ideas. Newly adopted behaviours will be reproduced in subsequent interactions in response to incentives and based on their interests. However, not all States are equal. Power and dependency relations have a fundamental role in this process because they define how evolution will develop. That is to say, the agent with greater power will have a better capacity to induce the other one to define the identity under its vision.

States are the most important actors in the international system. However, authors like Nye and Keohane (1971) recognise the existence of non-governmental actors that also interact beyond national borders. They affirm that those transnational relations promote changes in attitudes, which increases the sensibility of societies and alters relations between governments. This also creates dependence and interdependence, where governmental elites are essential to define how to relate to other agents, as well as in the formulation and implementation of State policies.

⁸ In other words, variations in the system come from changes in the relations between the State and society and from the strategic choices of the foreign policy decision-makers.

Following the posits of Wendt, Nye, and Keohane, Krasner (2011) the institutional structures of each State can be influenced by international agents beyond economic or military incentives, through negotiation⁹ and power¹⁰. Negotiation allows national actors to take advantage of the opportunities of the external environment to generate policies and restructure or strengthen their national political structures¹¹. However, this occurs in a power asymmetry scenario that gives leverage to some agents over others, affecting the configuration of power and authority institutions in the States and their decision-making process.

Analysing the political situation in the 1980s and 1990s, scholars realised the role of external impact in State-building processes and regime consolidation. However, studies found that the presence of external factors per se does not determine the outcome of transition, but they do contribute to its development. They could be either democratic or non-democratic, depending on the characteristics and interests of the external actors, but their influence on the type of political regime is linked to national, economic, cultural, and historical ties (Holm, 2017). That is why it is more accurate to address the issue based on external-internal interactions or synergies shaping domestic outcomes.

Obydenkova and Libman (2012) affirm that international variables could promote or inhibit democratic processes depending on the interest of international actors involved. Holm (2017) complements this idea by arguing that it could happen by deliberate or under deliberate ways with several effects among interactions. The first one implies an active promotion of a specific regime type, through an agency with clear intentions, motives, and effects. On the other side, an unintended way of influence is associated with strategies of diffusion or transference of ideas, practices, and political structures among political systems. Aid, assistance, and collaboration fit perfectly in this category.

Several authors distinguished different types of external influences, such as inspiration, coalition, and coercion, but Obydenkova and Libman (2012) place special emphasis on linkages and leverages among the actors involved. In this sense, the greater and stronger the link (ideological, economic, cultural, historical, etc.) with the external actor, the recipient State will be more receptive to its influence. In addition, without being exclusive cases, the vulnerability of a government could facilitate leverage on it. In the case of Central Asian States, for example, their close ties with Russia have favoured the relationship among themselves. But this is unequal interaction be-

⁹ Understood as collective election processes in which an agreement is reached through voluntary arrangements or contracts (Krasner, 2011).

¹⁰ "Power may reflect either explicit agent-oriented decisions or social processes that reflect the practices, values and norms of more powerful entities" (Krasner, 2011).

¹¹ Sometimes, this may imply giving up autonomy or control over some political issues.

cause of the notable power of Russia, which has allowed it to establish strong leverage over the region favouring consolidation of autocratic regimes in it.

INTERNATIONAL FACTORS WITH DOMESTIC POLITICAL IMPLICATIONS

As explained, there is no theoretical consensus regarding the potential effects of domestic and international factors on certain political outcomes. On the one hand, internal forces drive into new relationships between the State and the citizens shaping new economic and political conditions. On the other hand, external powers can potentially influence certain political conditions as they result conveniently for their interests in the region. This section explores the internal political configuration in Central Asia and some of the most relevant international variables.

Domestic political configuration

Since the fall of the Soviet Union, Central Asian countries have been in the process of State-building capacity. The procedural game rules that governed them collapsed, forcing them to design and establish new institutions. However, many countries in the region opted for a domain of paternalistic politics, corruption tolerance, and power of tribe or clan loyalty, instead of the adoption of a democratic model as the trend for the time would mark.

The fact that independence came unexpectedly in 1991 as an external process in the demise of the Soviet Union, makes that the new States inherited tensions and problems

that characterised the transition. This, along with a high dependence in the centre owing to a low level of development, caused instability and uncertainty within the entire Central Asian population. Thus, the leaders of each republic's communist party continued to rule with the banner of maintaining the security and stability of their nations.

In that sense, the political structure did not change, maintaining the power concentration and repressive practices of the Soviet era (Lascurain, 2017, p. 392). The president as a political actor who has dominated the political arena with characters coming from the Soviet institutional setting, acquired a high level of legitimacy by showing presidents as founding fathers, symbols of continuity in a time of uncertainty, and guarantors of the unity, independence, and stability. Thus, power has been represented through the figure of a unique leader with exalted abilities, who rule by decree with overwhelming majorities in parliaments.

Political forces and civil society movements did not emerge with independence. The political situation did not facilitate the emergence and strengthening of alternative political and social movements. Instead, the institutional weakness, inability to adapt to the new scenario, and to consolidate support from their bases, were obstacles when confronted with the significant power structures of the elites, favouring systematic oppression of political opposition, closing any possibility of participation (Akiner, 2003, p. 434).

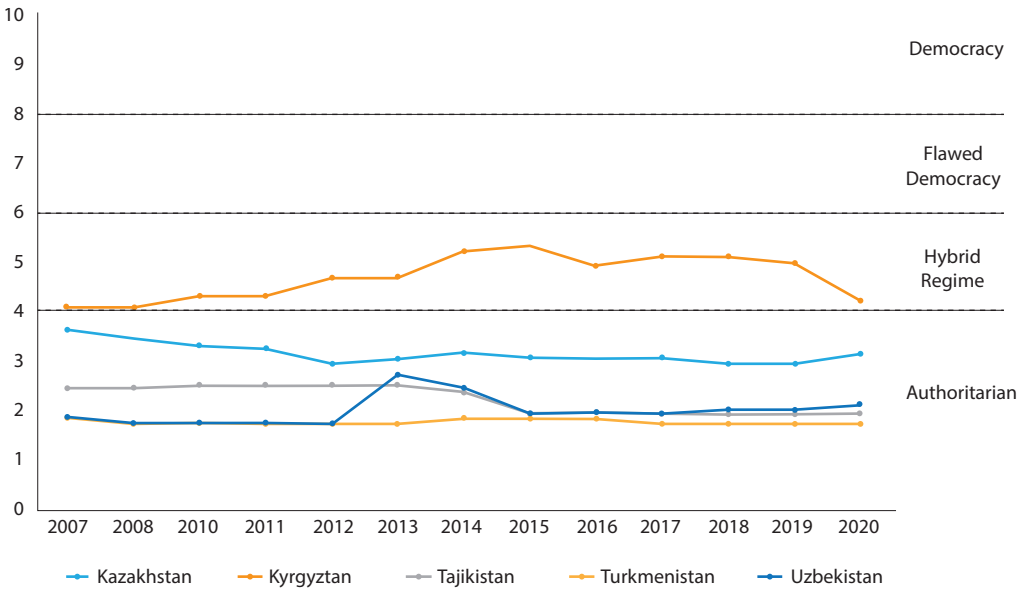
Furthermore, the governments have had policies to reconfigure the concept of the nation based on the cultural heritage before Russians, rejecting Soviet symbols, the recovery of

majority languages as official languages, and the exaltation of ethnic nationalism. Central Asia republics were multi-ethnic then and now, so those policies have placed minorities as second-class citizens, hazarding, and forcing them to migrate. Those attempts to homogenise the population facilitate the internalisation of the strongest national identities, common base values of the regimes.

In the Democracy Index of The Economist Intelligence Unit¹² (2020), between 2007 and 2020, four regimes of Central Asian

countries were situated within the political spectrum of authoritarianism. Because of its more liberal practices, Kyrgyzstan has been catalogued as a hybrid regime (figure 3). However, its rating is not too far removed from its neighbours. The Democracy Status of Freedom House posits this country as a ‘Consolidate Authoritarian Regime’ along with the others, all of them are labelled “not free” in the Global Freedom status which revises political and civil liberties (Freedom House, 2021).

Figure 3
Central Asian regimes



Source: Own elaboration based on Democracy Index 2020 of The Economist Intelligence Unit.

¹² The Democracy Index of the Economist Intelligence Unit measures five variables in a range of 0 to 10: electoral process and pluralism, civil liberties, the functioning of government, political participation, and political culture. According to the score, it classifies countries in democracy, flawed democracy, Hybrid regimes and authoritarian.

What is observed now are political and legal systems that allow rulers to establish a power guided by their own interests or conveniences of the ruling elite. Here some democratic forms (for example, referendums or presidential elections) are used as legitimisation tools or instruments to perpetuate themselves in power, taking advantage of the high level of homogeneity of their population. Permissive institutions with the implementation of control, surveillance, and repression policies, with the monopolisation of resource exploitation. In this case, according to Anceschi (2015), those regimes will be maintained while the ruling elites keep strong ties with international key actors such as other governments (China, Russia, Iran, among others), or big multinationals, especially through economic, security, and infrastructure agreements.

External factors

Historical and cultural links

Despite Central Asian contemporary borders being established during the Soviet Union period, the original borders date back to Muscovite Russia at the beginning of the 18th century. According to Abazov (2008), the Russian Empire expanded itself with the leadership of Tsar Peter the Great and his successors, merging submission to the Russian protection, strategic plans of the systematic population with

farmers and Cossacks, and the generation of military alliances with local tribes.

During the 19th Century, the administration of such a vast territory represented a challenge for Russian Empire, especially with the interest of avoiding anti-Russian uprisings, the exploitation of the commercial potential of the region, and the blocking of the British Empire's advance. For that reason, the Russians established a flexible administrative system over Central Asia, in which governance oversaw local authorities, with restrictions on political and economic issues. Using the Russian education system, the members of the new institutional setting reached better political and military positions and strengthened their relationship with the colonial administration.

At the beginning of the 20th century, widespread population discontent because of the confluence of social problems, corruption, and economic recession, were breeding grounds for mass protests in the Empire³. Therefore, Central Asian elites took advantage of the chaos to compete for power in the new post-colonial era. None of them was strong enough to exert their influence over the entire region, generating parallel governance between several power centres.

Consequently, the governments of the Central Asian republics were established between 1920 and 1924 aiming to promote a national border delimitation plan, framed in the self-determination principle promulgated

¹³ The Bolsheviks triumph promised economic, social reforms, and programs of cultural and political autonomy.

by the Soviets. The new governments arrange different levels of political and cultural autonomy, added to new configurations in the most important cities and investing channeling, to build modern and diversify economies (Abazov, 2008, p. 101).

Authors including Farrant (2006) highlight the role of factors such as the multi-ethnic, multicultural, and multilingual configuration of the region as the guiding element of the program. Thus, ethnographers, geographers, statisticians, and administrators carried out detailed analyses to build the basis for the definition of precise limits and the decision on who belonged to each territorial entity. Besides, it included strategies to weaken local power structures or dissolve affiliations to traditional clans, under the figure of independent republics, to avoid secessionist movements and increase their dependence on the centre.

Security matters

Before 1991, borders between the republics did not represent greater relevance, considering that they did not affect the daily dynamics, nor the settlements of the peoples of the different ethnic groups. As Mamatova (2018) expresses, after independence the titling of

the borders has represented an obstacle to the dynamics described, generating a feeling of uncertainty and danger when they must cross them.

According to Abazov (2008), the issue of borders was not involved at the time of the distribution of natural and mining-energy resources in the Soviet era, a situation that was reversed with the entry of the republics to the international market, placing them amid the competition of regional actors and for the access and control of resources, which has promoted their monopolisation and infrastructure at the hands of local governments, which deprive some of the communities of accessing them, or the benefits of its trade, which promotes large migratory flows and increasing tensions.

Hence, once independent States were formed, borders between the five countries did not coincide with the ethnic distribution that marked a strong division¹⁴, which has not only fragmented the communities -especially in the Fergana Valley- but also has contributed to the deepening of nationalist feelings, generating constant confrontations between them¹⁵. For example, most Uzbek people were distributed across the region, this situation for Kyrgyzstan and Tajikistan raises concerns over the high

¹⁴ Today, some of these groups claim their historical right over shared territories among neighbouring countries distributed throughout the region (Abazov, 2008, p. 121).

¹⁵ Nearly 60% of the population of the valley lives in poverty, under corrupt and authoritarian regimes, with questioned administrative capacity, being victims of drug trafficking, terrorism and environmental degradation. Considering this complex scenario, it is not uncommon to find cells of radical tribal behaviour groups in the area, which can be difficult to control, especially given the close conflicts in Syria and Afghanistan (Lascurain, 2017, p. 402).

likelihood of separatist movements in their territories that want to be annexed to Uzbekistan. Moreover, massive displacements occurred throughout the valley, with the conflicts that erupt in any of the three countries, or moments of marked gaps in the living conditions of each one (Lascurain, 2017).

Borders radically modified the daily lives of people of the valley, who maintain daily interactions with others, based on such basic needs as getting their daily food or taking their animals to pasture. Despite the complex situation, these interactions have helped the construction of cross-border networks and the strengthening of trust between communities, maintaining peace in the area.

Russians are not a majority ethnic group, but they are the largest ethnic minority in Central Asia, a fact that should not be ignored. For example, Larrotcha (2014) points out that in Kazakhstan, they represent about 24% of its population, located mainly on the border with Russia, which would facilitate any potential intervention in the area, resorting to nationalist feelings. Moreover, the Russian government strategy to support its community in the former ex-Soviet republics has added elements of uncertainty to the issue of interethnic tensions. This fact was reinforced with its actions in the Ukrainian crisis of 2014, increasing the concern of the Central Asian governments, which were aware of the strong Russian military influence in the region.

Moreover, the problem of Islamic radicalism has been one of the current concerns that require further coordinated actions from the Central Asian countries. Authors such as Kangas (2018) point out that despite extremist groups not having enough members in the region, there is still a potential threat to regional stability given that groups like ISIS have been able to attract people (especially the poorest) in the border of Central Asia and Afghanistan where this group claims to have part of their caliphate.

Table 1
Migration flows in Central Asia

COUNTRY	MIGRANTS (2017)	EMIGRANTS (2017)
Kazakhstan	3.6 million	4.1 million
Uzbekistan	1.2 million	2 million
Tajikistan	273.3 thousand	578.5 thousand
Kyrgyzstan	200.3 thousand	760.1 thousand
Turkmenistan	195.1 thousand	243.2 thousand

Source: Author's elaboration based on IOM (2019).

From the very beginning Central Asian new States have claimed to be secular governments and have stated for a modern and moderate interpretation of Islam¹⁶ (Larrotcha, 2014). Thus, any radical position of Islam is unacceptable, and they perceive any manifestation of radical movements as a threat. This idea has deepened with the Afghanistan war (Kangas,

¹⁶ Except Tajikistan, which has expressly forbidden any social or political organisation in their territory.

2018). However, Lascurain (2017) indicates that ethnic differences¹⁷ have helped to form radical religious movements in the region.

Thus, espionage has been one of the main strategies to control those issues. In this case, adoption of new technologies has been channelled through censorship and surveillance, where Omanovic (2015) finds surprising the level of the sophistication of the system as well as the number of international companies that provide them, even knowing the precarious condition of human rights and high levels of corruption in Central Asian countries. Here, the big companies have benefited from the stability of the regimes, because that relationship guarantees them long-term contracts.

Russia, on the other hand, has acted as a security provider enhancing military cooperation to fight terrorism (Gélvez & Prieto, 2020). There are Russian troops in the Central Asian country members of the Collective Security Treaty Organisation (CSTO) in Tajikistan, Kazakhstan, and Kyrgyzstan. Besides, after 9/11 the US presence in the region increased with the idea that there was a threat of the emergence of radical movements in the region. According to Lascurain (2017), Washington provided financial and logistical assistance to Central Asian countries, as a result, the US has signed several agreements with Tajikistan, Kyrgyzstan, and Uzbekistan to have joint military exercises, military training as well as

the exchange of military information. Also, European foreign policy has been engaging in initiatives to prevent the entrance of terrorist threats in the region (Laumulin, 2010).

International trade

In the case of Kazakhstan, as shown in figure 5, the main trading partners are China and Russia. Trade with China in 2018 represented 10 per cent of the exports; the main products were petroleum gas (16.7%), refined copper (21%) and crude petroleum (13%). Other representative exports were minerals and raw materials including zinc, ferroalloys and radioactive chemicals and import share of 23.1 per cent that includes a variety of manufactured goods electronics and radiocommunication equipment.

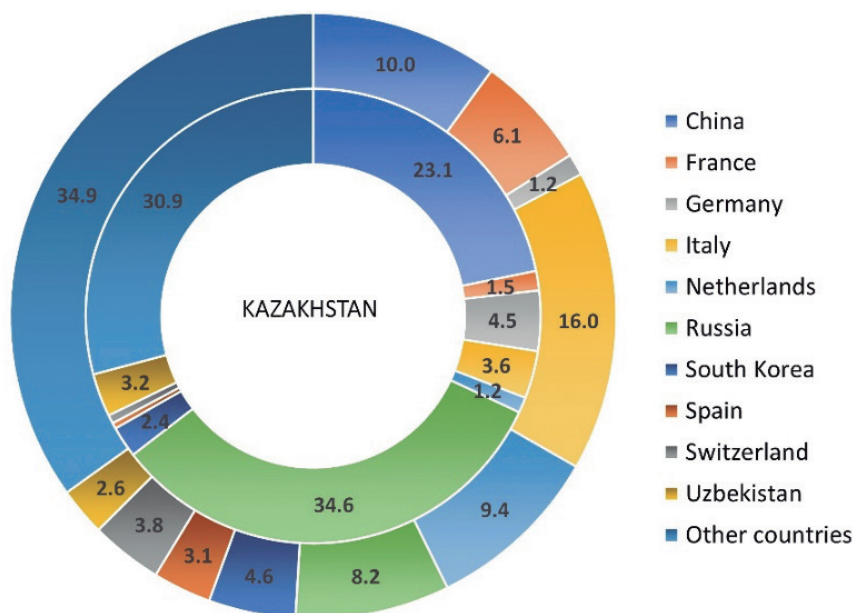
Russia on the other hand accounts for only 8.2 per cent of the exports with a great variety of minerals such as iron ore, coal briquettes, zinc, petroleum, and gas. The country represents 34.6 per cent of the imports, most of the products imported are iron pipes, refined petroleum and petroleum gas, coke, and cars. Other important commercial partners in Europe include Italy with an export share of 16 percent. The Netherlands represents 9.4 per cent of exports, Spain 3.8 per cent, and France 6 per cent. In all these cases more than 80% of the exports are crude petroleum.

¹⁷ Each country in Central Asia accounts for a majority population that belongs to an ethnic background. It is important to consider the presence of these ethnic groups beyond their borders, for example, Russians. In some parts of Central Asia, ethnic diversity has manifested itself in tensions and clashes, which destabilises relations between the countries of the region.

Whereas the imports from Europe from Germany that represents 4.5 per cent, Italy 3.5 per cent among others are mainly concentrated in machinery, spare parts for machinery and cargo cars.

Regarding its regional trade partners, Uzbekistan represents 3.2 per cent of the imports that include petroleum gas (43.6%), pitted fruits (13.7%) and ethylene polymers (5.34%).

Figure 4
Trade partners Kazakhstan in 2018



Source: Own elaboration based on the Observatory of Economic Complexity MIT (2020).

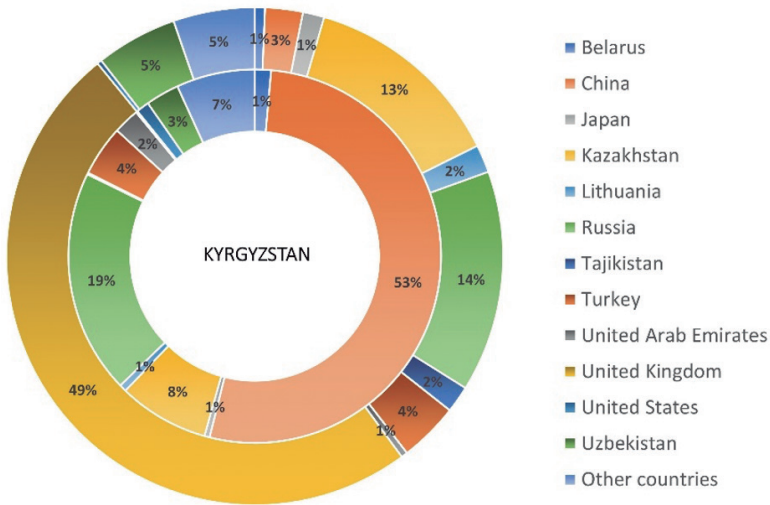
Note: Inner circle provides information on import shares and outer circle export shares.

In Kyrgyzstan, nearly 50 per cent of the exports are to the United Kingdom. The country shows a close trade relationship with Kazakhstan with 13.1% of exports and 7.8% of imports mainly in natural resources and minerals. Concerning Russia represented 14.4% of the exports of garments and raw materials and 19.3 per cent imports where 41.2% were refined petroleum. China, on the other hand, is not a key commercial partner in exports (2.45%) but represents

52.4% of the imports of the country, the main products imported are linens and garments, rubber footwear.

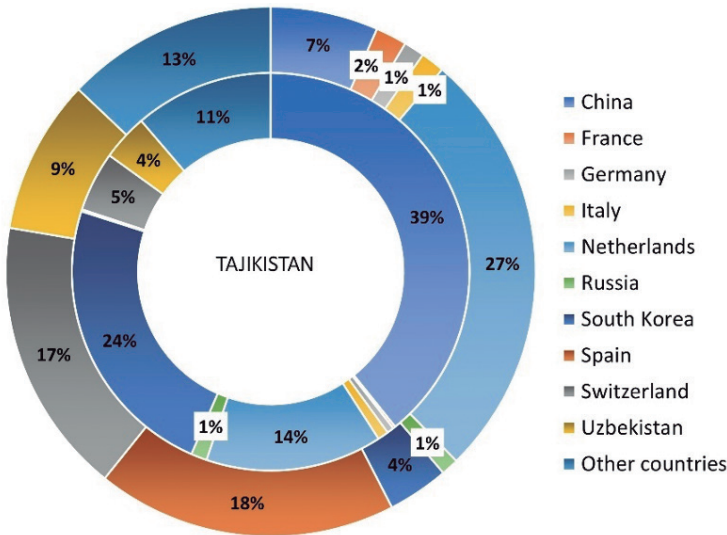
Other countries important commercial partner is Turkey that represented 3.8% of the exports and 4.3% in products such as refined petroleum (32.2%), raw cotton (11.9%) among others. Besides, Kyrgyzstan imported 380M dollars that represented 4.38% of the imports in different manufactures, electric and vehicle parts.

Figure 5
Trade partners and Kyrgyzstan in 2018



Source: Own elaboration based on the Observatory of Economic Complexity MIT (2020).
Note: Inner circle provides information on import shares and outer circle export shares.

Figure 6
Trade partners and Tajikistan in 2018

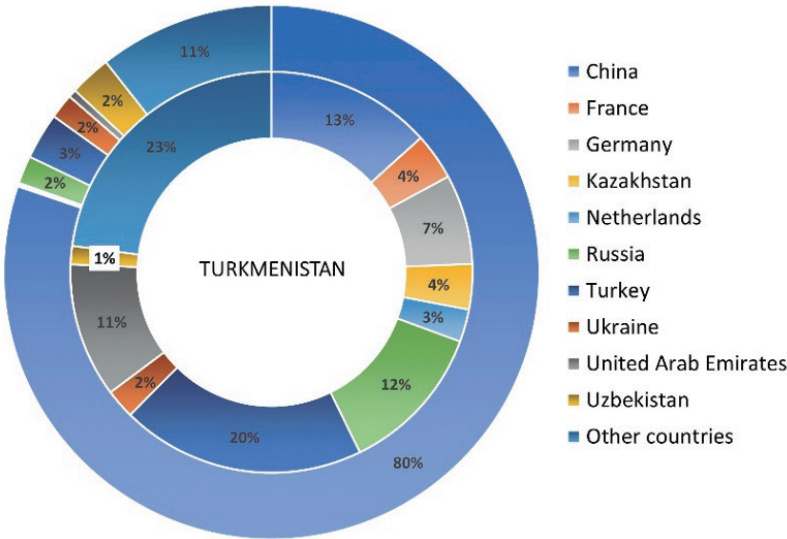


Source: Own elaboration based on the Observatory of Economic Complexity MIT (2020).
Note: Inner circle provides information on import shares and outer circle export shares.

One of Tajikistan's main trading partners was Kazakhstan with an export share of 26.5% and a trade value of \$308M, the main products exported were metals (zinc, gold, coppers, and aluminium), and imported \$522M that represented 14.4% of the total imports. The main products imported were wheat (30.6%) and petroleum gas (20.8%). China represented 6.5% of the total exports heavily concentrated in other ores. For imports, the country represented 39.2% of the imports with a big variety of manufactured products and electronics.

Tajikistan exports to Turkey were valued at US\$196m. in 2018, which represented 16.9 per cent of the exports. The main export products were raw aluminium (74.8%) and raw cotton (11.5%). Regarding imports, Turkey represented 4.8% including vehicles, buses, furniture, valves, among other goods. Turkmenistan relies heavily on China for trade with 80 per cent of the exports going to that country. The main products are petroleum and gas. Turkey, Russia and China account for almost half of the import share and most of the exports are concentrated in manufacturing and machinery.

Figure 7
Trade partners Turkmenistan in 2018



Source: Own elaboration based on the Observatory of Economic Complexity MIT (2020).
Note: Inner circle provides information on import shares and outer circle export shares.

Finally, Uzbekistan has three main trade export partners: China (21.3%), Russia (15.6%) and Switzerland (23.6%). Most of the export value for China and Russia was petroleum gas,

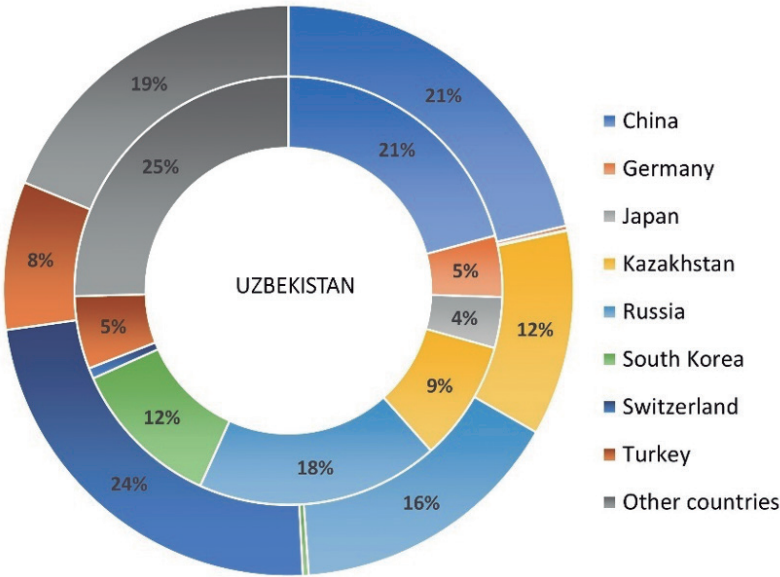
chemicals, and ores. Exports to Switzerland were entirely in gold. For imports, China represented 20.8%, with different electronic products, vehicles and machinery for oil and

gas production. Russia, on the other hand, imported US43.3bn worth of goods that represented 18.3% of total imports; the products imported include iron, refined petroleum, construction vehicles, iron pipes and raw materials.

In sum, despite the dominant presence of great powers in the international trade flows of

Central Asian countries that might potentially affect the political arena, great powers find international trade as a useful tool to achieve their goals and interests in partner countries. Hence, it is not possible to identify a direct relationship between international trade patterns and changes in domestic politics in the countries of the region.

Figure 8
Trade partners Uzbekistan in 2018



Source: Own elaboration based on the Observatory of Economic Complexity MIT (2020).
Note: Inner circle provides information on import shares and outer circle export shares.

Infrastructure Projects: Oil and gas pipelines projects

Central Asian countries possess some of the biggest oils and gas reserves in the world. This condition made the region key in global energy security, especially for Russia, China and

European countries that seek to diversify their sources from Gulf providers. The transport of energy resources has been one of the most challenging issues creating tension between allied territories in order to avoid potential blockages and way out to the international market. In this context, Central Asian countries have a

clear interest in opening new and distant markets in which infrastructure for transportation of gas and oil is a priority for the region.

Russia has agreed to act as a security provider and stability in the State-building process and in deterring the emergence of other power presences in the region. Moscow has guaranteed exports of oil and nuclear mate-

rial for energy production. Moreover, regional integration initiatives such as the Commonwealth of Independent States (CIS)¹⁸ and the Eurasian Economic Union (EAEU)¹⁹ where Russian aims to create multilateral frameworks that allow the exploitation of natural resources in Central Asia (Sanghera & Satybaldieva, 2018).

Figure 9
Railways projects, oil and gas pipelines



Source: Taken from Batsaikhan & Dabrowski (2017).

During the last decade China has increased its influence in Central Asia especially on trade and investment relations with the region seek-

ing to guarantee raw material providers for their industries and open markets for Chinese exports. Besides, China has also applied soft

¹⁸ CIS seeks to maintain political, military, and economic ties with Central Asian countries (Lascrain, 2017).

¹⁹ It was founded in 2015 as a more formal cooperation framework based on the Eurasian Economic Community. Currently Kazakhstan and Kyrgyzstan are members. This regional integration project seeks the free flow of goods, capital, labour force and services. In addition, it introduces common macroeconomic and industrial policies.

power strategies through banking and financial services that Russia is unable to provide cooperation. Moreover, Chinese trade and investment growth have also benefited its strategic interests in oil and gas in the region.

Finally, after the fall of the Soviet Union, Central Asian countries have been supported by the U.S. to be included in international markets through the IMF and the World Bank (Sanghera & Satybaldieva, 2018). In this context, U.S. private companies and international organisations have been the main mechanism to assure gas and oil extraction in Central Asia based on the idea that the projects are fostering sovereignty.

Other influential middle powers that have been also interested in Central Asian energy resources include the EU, Iran, Turkey, and Japan. The European Union countries, through economic development initiatives, have promoted economic integration, as well as decreased political dependence and prevented conflict among big powers. Iran and Turkey, which enjoy geographical proximity and share cultural ties with Central Asia, have also been interested in creating alliances in the region. On the one hand, Iran provides simpler and shorter routes, faster and cheaper ways to extract oil from the Caspian Sea to international markets, especially to South and East Asia (Lascurain, 2017, p. 411).

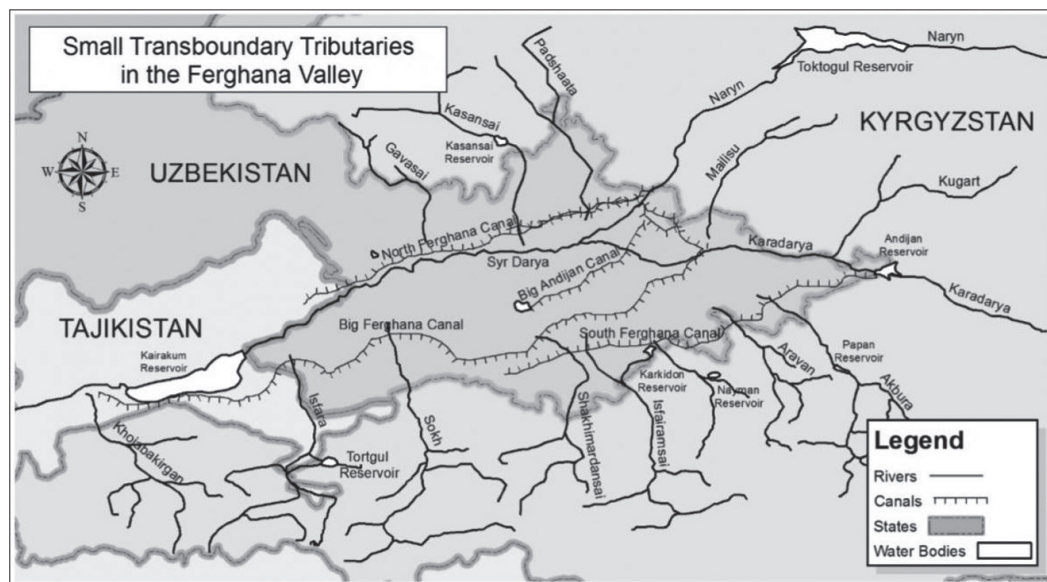
Turkey on the other hand, can take advantage of cultural ties and consolidate its role as a bridge between east and west by transporting oil through the Caspian Sea. Finally, despite Central Asia not being a priority for Japanese foreign policy, Japan has participated in foreign aid projects that have helped it to create a counterbalance to Chinese power with the Freedom and Prosperity Arc initiative²⁰. This includes Central Asia given its importance in uranium extraction (Byrd, *et al.*, 2006; International House of Japan, 2007).

Water resources projects

Byrd, *et al.* (2006) point out that the lack of access to the sea, poor transport infrastructure conditions, strong dependence on commodities, energy resources, and an inefficient State, have benefited the consolidation of an informal sector that goes beyond borders. Moreover, the project to connect Asia, Europe, and Africa in a network of trade reviving the old Silk Route has been launched by China in the Belt and Road Initiative. In this framework, Central Asia is a key region for China in which it has signed agreements to receive investment and construction of roads, railways, transport centres, mines, factories, and plants (Sanghera & Satybaldieva, 2018).

²⁰ The Arch of Freedom and Prosperity constitutes a pillar of Japanese diplomacy. Geographically it includes the north, centre and east of Europe, passing through Central Asia, Turkey and the Middle East. Reach Afghanistan, India and Asean members. It also includes the peninsula of Korea, Mongolia, Australia and New Zealand (International House of Japan, 2007).

Figure 10
Amur Darya and Syr Darya river basins



Source: Taken from OSU Program (2020).

Despite Central Asian countries being rich in energy resources, these countries have a scarcity of water and most of their water supply relies on the Syr Darya and Amur Darya²¹ rivers as depicted in Figure 10, making water supply a national security priority. Since their independence, the five ex-Soviet countries have discussed how to manage the resource considering that water supply is related to shared rivers. As a result, Central Asian countries are

forced to cooperate through joint declarations to assure access to water and electricity throughout the region. It is one of the aspects where there is continuous regional cooperation with initiatives such as the International Fund to save the Aral Sea²² in 1993 (Kushkumbayev & Kushkumbayeva, 2013).

It has been challenging to develop joint infrastructure projects because negotiations tend to be very complex and inconclusive

²¹ The Syr Darya river flows from Kyrgyzstan (74,2%) to Uzbekistan and Kazakhstan. The Amur Darya river flows from Tajikistan (72,9%) to Uzbekistan and Turkmenistan (Kushkumbayev & Kushkumbayeva, 2013).

²² Ratified in 1997, these communities seek to tackle the desertification of the Aral Sea and its environmental implications on densely populated areas of low-lying countries, if one of these dams fails (Kushkumbayev & Kushkumbayeva, 2013).

when affecting the national interest of each State. On the one hand, the northern Central Asian countries perceive water resources as strategic national resources and place a lot of interest in creating infrastructure initiatives for hydroelectric projects. For instance, Qobil (2016) highlights that for the cases of Kyrgyzstan's and Tajikistan's lack of energy resources, the construction of hydroelectric mega-projects that guarantee electricity, especially in the winter, becomes a priority.

Southern Central Asian countries, rich in oil and gas, rely on water that flows from the south in which hydroelectric projects decrease the flow of water that goes to the northern part. Hence, they perceive these projects as a threat. Moreover, a lower flux of water increases salinity levels of the river and soils also putting at-risk food supply and health of communities.

In this context, there is no legal framework that regulates these matters, nor tools to monitor if countries are abiding by existent agreements. Also, northern countries likely take advantage of their position in future negotiations. In the meantime, Kazakhstan has opted for investing in hydroelectric projects and mutual benefit agreements (Kushkumbayev & Kushkumbayeva, 2013).

Lastly, The Caspian Sea²³ has also geostrategic importance and economic importance that allocate vast reserves of oil. Thus, western countries and electricity companies -state and

private- are very interested in the exploitation of crude. Before 1991, the Soviet Union and Iran controlled the exploitation of resources (fishing and oil), and pipelines. After the fall of the Soviet Union, this has been one of the factors of tension in the region because the lack of legislation has created the opportunity for Russia and Iran to keep managing the resources and control the area²⁴. Hence, until 2017, 40% of the Caspian Sea reserves were controlled by public companies, while the remaining 60% was in the hands of Western private companies, such as Chevron, Exxon / Mobile or Shell. This demonstrates the strong influence of the West on this sea and the difficulty of the Central Asian States to diversify the exits of hydrocarbons to the international market (Lascrain, 2017).

CONCLUSIONS

Applying Gramsci's ideas to the Central Asian States, there is a trend for governments to blame civil society expressions as a cause of instability and an obstacle to their visions and policies. That is why there are several efforts to keep it out of the political arena, hampering the creation of mobilisation structures and facilitating the absence of real guarantees for the exercise of civil rights. All of this facilitated the permanence of clans, local elites, and financial magnates who define the *statu quo*.

²³ It is in western Central Asia and is shared by Kazakhstan, Turkmenistan, Iran, Azerbaijan, and Russia

²⁴ However, Kazakhstan, Turkmenistan and Azerbaijan have claimed to reclaim maritime zones under their jurisdiction in order to exploit undersea oil resources.

Starr (2006) ensures that political dynamics in each Central Asian country occur between the president and these 'power brokers', but not between the president and parliament that could counterbalance the authoritarian rules.

Other important elements that explain the situation are differences in economic growth, development level, natural resources (water and energy), economic complexity, trade, and economic policies, revive old international relations principles such as the Mackinder theory of Central Asia as the heartland, or geographic pivot: "those who control the pivot will control the world" (Mackinder, 1904). Despite internal incentives by the regional elites or clans to lead under authoritarian regimes, this paper seeks to identify specific international factors that have impacted the domestic configuration of the five ex-Soviet countries.

The Russian standing in Central Asia is based on historical, geographical, and cultural ties with Central Asia (Laumulin, 2010). From a historical perspective, Russia has been the most influential power since the XVII century, and despite the fall of the Soviet Union, it maintained its ties with the Central Asian countries through values with the identity of the post-Soviet States and relations based on mutual benefit.

In the aftermath of the fall of the Soviet Union, Central Asian countries started a process to become independent republics. Their State-building processes led them to consolidate authoritarian regimes, which have maintained until today. Although they are a source of stability, they have also been responsible for

deficient political, social, and economic indicators through the last decades.

Despite new leaders showing renewed powers, they established similar governments as in the Soviet period. Understood from the Linz perspective, it is evident how power has been concentrated in local elites and clans. The cult of the leader's personality prevails. Governance is based on ethnic and nationalist values that homogenise, leaving other communities as second-class citizens.

Besides, there have been few possibilities from political alternatives to emerge and consolidate. There has been persecution and lack of guarantees for the exercise of civil and political rights such as popular demonstrations or freedom of expression, as well as a lack of effective and safe channels for accountability. Added to the long tradition of leadership of this type even before the URSS, this broadly makes up the internal factors that favour the permanence of authoritarian regimes in the region.

Under this logic, Dahl's idea that grassroots and domestic political movements shape the path to democratisation has not been the case in Central Asian countries because the consolidation of civil society remains a challenge. Despite this, precarious conditions create an opportunity for radical groups to approach vulnerable populations. There is not enough evidence to consider this phenomenon as an immediate threat. However, this situation is used by the governments as a pretext to exercise more control over the population and to promote international security and military agreements.

Being a region with great geostrategic importance, it is evident that different powers and non-governmental agents have interests in resources, geographical location, and the way in which the Central Asia countries are governed. Therefore, it is not surprising to consider the influence of external factors in the permanence of authoritarian regimes. In this paper, we were able to theoretically explore this behaviour, understanding that States make decisions and define their identity based on interactions with other agents beyond national borders. All of this in a framework of a power asymmetry, dependencies, and interdependencies, where some have more influence on others and is evident through figures like coercion and negotiation. Influence on political transitions can also be understood through linkages, leverages, and vulnerabilities.

Conventional relationships still rely on security and military alliances, relating to the fight against terrorism, the presence of troops in the region, and the protection of direct threats. In this case, Russia is the main ally, but the US and the EU have had some opportunities. Nevertheless, trade and investment relationships have been more influential. The magnitude of their reserves of ores, petroleum, and gas locate Central Asian countries in the middle of the global energetic security strategies. That made autocratic regimes a relatively stable scenario for trade and infrastructure agreements with great powers such as Russia and especially China with its One Belt One Road plan.

Furthermore, at the regional level, Central Asian countries have a complex interdependence because of the geographical configuration of the Fergana Valley. On the one

hand, water supply and its consequent energy production is a national priority issue. This might be one external source of tensions between the countries as it can create social unrest and instability of the authoritarian regimes. The situation becomes more complex considering the absence of a legal framework that rules these affairs.

Migration is another important factor. Borders between the five countries do not necessarily coincide with the ethnic distribution that marked a strong division. During the Soviet period, borders were not so relevant, but once the system fell, the titling of the borders has represented an obstacle to daily dynamics, generating a feeling of uncertainty and danger when people must cross them and being the centre of resources and territorial disputes. In addition to that, Russians have consolidated as the largest minority helping the Russian government interests and strategies over the region and add elements of uncertainty to the issue of interethnic tensions.

To summarise, despite the external influence not being the only factor influencing the process of transition of Central Asian countries into democracy, autocratic conditions have been convenient for the elites in their relationship with external powers, as well as the maintenance of the *status quo*. For instance, for Russia, autocratic stability can guarantee a long-term arrangement of loyal elites in service of their interests. However, history does not fully explain all the interactions of Central Asian countries. Instead, the more active role of great powers such as the US fighting terrorism in the region and China with the OBOR project has created new dynamics that

also influence the domestic politics of Central Asian countries.

REFERENCES

- Abazov, R. (2008). *The Palgrave Concise Historical Atlas of Central Asia*. Palgrave Macmillan.
- Akiner, S. (2003). IV. Political Processes in Post-Soviet Central Asia. *Perspectives on Global Development and Technology*, 2, 431-458.
- Alagappa, M. (2004). *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space*. Stanford University Press.
- Anceschi, L. (10 de marzo de 2015). *Regime preservation in Central Asia*. Open Democracy. <https://www.opendemocracy.net/od-russia/luca-anceschi/regime-preservation-in-central-asia>
- Batsaikhan, U., & Dabrowski, M. (2017). Central Asia—twenty-five years after the breakup of the USSR. *Russian Journal of Economics*, 3(3), 296-320.
- Byrd, W., Raiser, M., Dobronogov, A., & Kitain, A. (2006). *Economic Cooperation in the Wider Central Asia Region*. World Bank Working Papers.
- Center for Systemic Peace. (2018). *Polity IV Individual Country Regime Trends, 1946-2013*. <https://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía: participación y oposición*. Tecnos.
- Farrant, A. (2006). Mission impossible: the politico-geographical engineering of Soviet Central Asia's republican boundaries. *Central Asian Survey*, 61-74.
- Freedom House (2021). *Explore the Map*. <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2021>
- Gélvez Rubio, T., & Prieto Ararat, P. (2020). El poder inteligente de China y Rusia en Asia Central: el Oso y el Dragón en la nueva ruta de la seda. *Papel Político*, 24(2). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-2.picr>
- Gramsci, A. (1971). Selections from prison notebooks (trad. Q. Hoare & G. N. Smith). I. Publishers.
- Holm, J. (November 8th, 2017). External actors' influences on other states' internal political processes. *Working paper*. Finnish Swedish Research School.
- International House of Japan (12 de marzo de 2007). *On the "Arc of Freedom and Prosperity"*. Ministry on Foreign Affairs of Japan. <https://www.mofa.go.jp/policy/pillar/address0703.html>
- IOM (2019) *Migration Data Portal: The bigger picture*. IOM. https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2019
- Kangas, R. (2018). Redefining extremism in Central Asia. *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, 541. <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/ISPSW-541%20Kangas.pdf>
- Karl, T. L. (1991). Dilemas de la democratización en América Latina. *Foro Internacional*, 31(3), 388 - 417.
- Krasner, S. (2011). Changing state structures: Outside in. *PNAS*, 108, 21302-21307. doi:<https://doi.org/10.1073/pnas.1100244108>
- Kushkumbayev, S., & Kushkumbayeva, A. (2013). Water and energy issues in the context of international and political disputes in Central Asia. *Chinese Journal of International Law*, 211-218.
- Larrotcha, M. (2014). Central Asia: The long road to statehood. *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, 305.
- Lascurain Fernández, M. (2017). El papel geoestratégico de Asia Central. *Foro internacional*, 57(2), 389-421.
- Laumulin, M. (2010). Central Asia as viewed by contemporary political analysts. *Journal of Social and Political Studies*.

- Linz, J. (1975). Totalitarian and authoritarian regimes. En F. I. Greenstein, & N. W. Polsby, *Handbook of Political Science*, 3, Addison-Wesley.
- Mackinder, H. J. (1904). The geographical pivot of history. *The Geographical Journal*, 170(4), 298-321.
- Mamatova, D. (7 de diciembre de 2018). *The Central Asian valley where borders dissolve in grassroots cooperation*. Open Democracy. <https://www.opendemocracy.net/od-russia/diana-mamatova/cross-borders-cooperation-in-the-ferghana-valley>
- Munk, G. (1996). La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización. *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 5, 203-233.
- Nye, J., & Keohane, R. (1971). Transnational relations and world politics: An introduction. *International Organization*, 25(3), 329-349.
- Neumann, I. (2008) Russia as a great power, 1815-2007. *Journal of International Relations Development*, 11, 128-151.
- Obydenkova, A., & Libman, A. (2012). The impact of external factors on regime transition: Lessons from the russian regions. *Post-Soviet Affairs*, 28 (3), 346-401. 10.2747/1060-586X.28.3.346
- O'Donnell, G. (2004). Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión. En G. O'Donnell, *La democracia en América Latina: Contribuciones para el debate* (pp. 148-191). PNUD - Alfaguara.
- Omanovic, E. (15 de enero de 2015). *Behind the rise of the private surveillance industry in Central Asia*. Open Democracy. <https://www.opendemocracy.net/open-security/edin-omanovic/behind-rise-of-private-surveillance-industry-in-central-asia>
- OSU Program (2020). Program in water conflict management and transformation: International river basin management in the face of change: Syr Darya Basin Case Study. OSU Program. <https://transboundarywaters.science.oregonstate.edu/content/international-river-basin-management-face-change-syr-darya-basin-case-study>
- Qobil, R. (25 de octubre de 2016). Will Central Asia fight over water? BBC News: <https://www.bbc.com/news/magazine-37755985>
- Sanghera, B., & Satybaldieva, E. (18 de junio de 2018). *Global capitalism in Central Asia and competing economic imaginaries*. Open Democracy. <https://www.opendemocracy.net/od-russia/balihar-sanghera-and-elmira-satybaldieva/global-capitalism-in-central-asia>
- Starr, F. (2006). *Clans, authoritarian rulers, and parliaments in Central Asia*. CACI-SRSP Silk Road Papers. Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program (CACI-SRSP). <https://css.ethz.ch/content/specialinterest/gess/cis/center-for-securities-studies/en/services/digital-library/publications/publication.html/30289>
- Swanström, N. (2005). China and Central Asia: a new Great Game or traditional vassal relations? *Journal of Contemporary China*, 14 (45), 569-584.
- The Economist Intelligence Unit (2020). *Democracy Index 2020: In sickness and in health?* The Economist Intelligence Unit. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>
- The Global Economy (2020). *Political Stability Index 2018. The Global Economy*. https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_political_stability/
- The Observatory of Economic Complexity MIT (2020). Country report for selected countries. MIT. <https://oec.world/en/profile/country/kaz>
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.
- World Bank (2019). Worldwide Governance Indicators. World Bank. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Security approaches in East Asia: Analyzing counter positions over power balance

María Nohelia Parra Contreras*

ABSTRACT

East Asia is a region divided into two main poles of influence; China and the pro-Western nations led by countries such as Japan. The former being one of the most powerful in terms of political, economic, and military capabilities. Trying to balance power in an ideologically bifurcated context, full of territorial conflicts and opposing hegemonic interests, has been a difficult task for States. It has been argued that the rise of China as an economic and financial hegemon with solid military capabilities, including the nuclear one, is a matter of concern not only for countries such as Japan. It has also been a fundamental issue for the Asian political agendas of Western powers such as the United States. Considering this, the aim of this article is to analyze the two

central security approaches in East Asia and what motivations and objectives States have to rival against each other.

Key words: East Asia; security issues; China; Japan; power balance.

ENFOQUES DE SEGURIDAD EN ASIA DEL ESTE: ANÁLISIS DE POSICIONES CONTRARIAS SOBRE EL BALANCE DE PODER

RESUMEN

Asia Oriental es una región que ha estado dividida por dos esferas de influencia, China y la prooccidental representada por países como Japón, la primera una de las más poderosas en cuanto a sus capacidades políticas, económi-

* Magíster en Ciencias Políticas, Universidad de los Andes (Venezuela). Docente-investigadora, Universidad de Los Andes (Venezuela). [noheliaparra@gmail.com]; [<https://orcid.org/0000-0001-8357-1834>].

Recibido: 26 de enero de 2022 / Modificado: 28 de marzo de 2022 / Aceptado: 4 de abril de 2022

Para citar este artículo:

Parra Contreras, M. N. (2022). Security approaches in East Asia: Analyzing counter positions over power balance. *Oasis*, 36, 135-152.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.09>

cas y militares. Lograr el balance de poder en un contexto ideológicamente dividido, en el que abundan los conflictos territoriales y hay intereses que se oponen, ha sido una tarea complicada para los Estados. Ha sido ampliamente discutido que el surgimiento de China como un actor hegemónico con capacidades militares robustas, incluida la nuclear, es materia de preocupación para algunos países de la región, entre ellos Japón, y para la configuración de la agenda política asiática de actores occidentales como Estados Unidos. El propósito de este artículo es analizar los dos enfoques centrales de seguridad en Asia Oriental y cuáles son las motivaciones y los objetivos de los países para rivalizar en torno al poder.

Palabras clave: Asia Oriental; asuntos de seguridad; China; Japón; balance de poder.

INTRODUCTION

Power balance in a hegemonic context is challenging and always depends on the interests and security models that States attach to. It has been widely argued that hegemonic systems can pose limits for power balance since hegemons tend to deploy both coercive and non-coercive strategies to show other actors their overwhelming capacity to shape international decisions. Power balance dynamics is also a key element when it comes to understanding the security approaches of countries and the aims they have to guarantee their survival in a geopolitical unstable location. East Asia is a diverse region in which nations compete and struggle to keep a regional and global position in terms of political, financial and military power. In recent decades, the region has been

a location that has been widely studied by analysts because of the importance that countries such as China, North Korea, South Korea, and Japan have for the international system. However, for the purpose and limitations of this paper, we will focus on studying the Japanese and Chinese security models and strategies since they represent the main two ideological blocs, characterizing hegemonic stability and power transition; the former represented by the Japanese-Western bloc and the latter by the Sino one.

Analyzing the security subject in East Asia entails considering the United States and its influence in the region. At this point, it is necessary to emphasize the tensions between the US and China. There are several factors that have troubled the relation between the two countries after the Cold War, the most conspicuous ones are those related to international law and institutions, trade, and security. Both nations have had different paths in terms of their historical backgrounds, cultural views, and material capabilities, which have been pivotal to interpreting their opposing security visions and strategies. China is likely to be more unilateral, and the U.S. has shown willingness in establishing bilateral and multilateral agreements with countries from different regions to ensure its own leadership. This has definitely posed a threat for the stability of East Asia because the pro-Western bloc, mainly represented by Japan, and China have decided to get into military security competition, instead of negotiating or having diplomatic approaches. The lack of willingness to solve historical territorial disputes, the updating of security plans, and the increase in defense

budgets and capabilities show that tensions are increasing, setting limits for achieving a more power-balanced context.

To properly analyze the antagonistic security approaches of China and Japan in East Asia, it is pivotal to examine their recent historical experiences. In this way, we can comprehend their current decisions and postures. It is also meaningful to find elements in defensive and offensive realism that serve to explain the aims and motivations of these two states to establish their military agendas and programs and how these views affect power balance. The last aspect to consider is some of the latest political and military moves that might serve to see how their security agendas are put into effect and the challenges they pose for regional cohesion.

CHINA AND JAPAN: A CONTRASTING AND CONFLICTUAL RECENT HISTORY

China and Japan come from dynastical and ancient traditions. Both come from long-lasting empires and are rooted to ethno-centric values. These two nations share pro-Confucian societal values, which make people's behavior intertwined in a specific ethical system. In spite of the cultural and historical similarities, after the end of the XIX Century, both nations have got into direct confrontations, territorial dis-

putes and political and economic competition that have promoted a never-ending rivalry, leading both countries to seek for leadership in alliances or decisions that affect the East Asian established order. China and Japan have definitely taken different paths in the last seven decades, they not only have different political ideologies, but they have also attached to opposing programs in terms of their national security. The purpose of this first section is to summarize and evaluate the main historical events that have shaped both country's personalities and to figure out how conflict has influenced the current rivalry between them.

The end of the XIX Century brought fundamental political changes for China and Japan. The first lost its influence as the Asian hegemon, and the second experienced reforms that made it an international power. Within this context, the First Sino-Japanese War took place in 1894 when both countries sent troops to Korea. With this decision, Japan took advantage of Chinese internal problems "to deconstruct Qing China's tributary-suzerainty¹ system by ensuring that Korea maintain its "independence" from China" (Kim, 2012, p. 5). This achievement was quite convenient for the growing influence of Japan because its main purpose was to break down the Sino-centric order in East Asia and become the central Asian actor. Japan sent troops to Korea by

¹ The Chinese suzerainty system was the tributary system in which China could control other regional small polities during Ming and the Qing courts. According to Shangsheng (2020), "the tributary system was a basic mechanism that facilitated bilateral trade, cultural exchange, border control, and judicial cooperation.... although the tributary system enabled a relationship in which the royal court enjoyed a position of superiority and its vassal states an inferior one none of the vassal states formed an alliance that revolved around the Chinese empire". (p.1)

citing the Tianjin Treaty. It gathered an army of about a million men and, despite the fact that it did not have the support of the Western great powers from the beginning, its astonishing victory gave the country the possibility of withdrawing “China’s former position as the key regional power, earned international respect, and the period when it had to conclude unequal treaties with Western states came to an end” (Skřivan and Skřivan, 2015, p. 41). With this, Japan became the only non-Western global power; which also gave its military nationalism the vigor it needed to face the two World Wars.

Japan and China entered the XX Century experiencing different realities. Apart from the triumph over China in Korea, Japan also fought with Russia over the Manchurian territory from 1904 to 1905. China was about to experience one of its three modern revolutions in 1911, the Revolution of the *xinhai year*. In relation to the Japanese context of the time, Martínez (2011) mentions that “the effects of the war against China, and the later victory over the Russians, aside from reiterating its imperialist behavior, facilitated matters for the new businesspeople who had important weapons’ agreements with the state, however, it deeply affected urban workers and peasants who needed to pay the high prices to cover the expenses of the military expansion” (p. 161). During this time, because of the country’s economic modernization, the population grew, and the social stratification promoted plenty of social revolts that caused internal instability and discontent. On the other hand, China was struggling to overcome the dynastic regime and become a republic and,

in March 1912, the last Qing prince abdicated in favor of establishing a Republican political regime. During this time, a lot of territorial and political moves were made out:

The National Assembly (*Canyiyuan*) formally approved the Provisional Constitution of the Republic of China (*Zhonghua minguo linshi yuefa*) on 10 March 1912. The Constitution defined the territory of the Republic as the Twenty-two provinces of China Proper, which included Xinjiang, and also inner and outer Mongolia, Tibet and Qinghai. The rights of the people, including freedom from racial, social or religious discrimination were also outlined. The composition and function of the National Assembly was also explained as was the process by which it would, within ten months, be dissolved when a parliament (*guohui*) would be convened by the provisional president to take its place. (Dillon, 2010, p. 148)

However, the establishment of the Republic was not an easy task in China. The country experienced a new change in 1914 when the National Assembly was replaced by a Political Conference, later renamed as the Constitutional Conference. During the first three decades of the XX Century, Japan consolidated its commercial influence in China, as a result of the rapid economic modernization experienced after the *Meiji* restoration and its establishment as a world power. It is argued that despite the political and social changes both nations were experiencing at the time, Japan was able to materialize a regional and international predominance. This was maintained until its defeat in World War II and was based on both liberalism and nationalism. China had a fundamental change in its political system,

which moved into a communist one led by the May 4 Movement. This allowed the creation of the Chinese Communist Party in 1921, a move that would have a profound effect on the future of the country.

In relation to the two World Wars, both countries had different positions and outcomes. During World War I, they declared war on Germany; Japan was experiencing an economic surplus and it had signed an important agreement with the United Kingdom, which made the country to join the Allies during the war. China, on the contrary, “never sent troops into battle, its involvement in World War I was influential and had impacts that stretched far beyond the war, going on to shape the country's future indelibly” (Boissoneault, 2017, n.p.). The country's real importance in the war was to ship out thousands of men to some of the Allies' territories to repair and build up war supplies. At the end of the war and after the Paris Agreements, Japan got the Shandong Peninsula in China and some of the German territories in the Pacific. It can be interpreted as another victory over its great Asian opponent.

The aftermath of World War II (WWII) was, in fact, opposing for both because China regained its regional and global influence, and Japan had to accept agreements that caused a lot of sudden political changes. Before the war started, both countries got into the Second Sino-Japanese War in 1937, which lasted until 1949. During this conflict, Japan committed atrocities like the Nanjing Massacre that was documented by the media and which recognition is still a cause of controversy for both nations. Regarding this event, Dillon (2010) argues that two aspects of the killing made it

stand out: the first was the scale of the atrocities including rapes and mutilations, and the second, the testimonies of the Chinese victims were made by consistent reports from foreign residents that properly documented it. (p. 230) This conflict is considered as the first Asian hostility since World War I; although it did not have an immediate effect on WWII, it had a long-term effect on the Pacific War and the fate of China in the years to come. Nevertheless, peace was not immediately signed, and it must be highlighted that it profoundly increased the gap and resentment between the two nations.

Analyzing Japan's defeat in WWII, there are some remarkable events that promoted its fall in the conflict. The first factor to highlight was the decision to fight wars in different fronts of the Pacific: the first against China and the second against the US. The second factor was the decision to break up its alliance with the West and to propose the creation of a ‘co-prosperity Asian group’ that would have led to a new regional order. The last factor was the Midway Battle because “following their defeat at Midway, the Japanese changed their maritime strategy; in particular, Japan shifted to the strategic defensive” (Aviles, 2015, p. 40). This move put the country in a very weak strategic position which led to its final defeat that the U.S. manifested with the atomic bomb attacks on Hiroshima and Nagasaki in 1945. On the other hand, China's advantage during this conflict was the support it got from the U.S. after the Pearl Harbor bombing. With this, the Asian nation became an unexpected ally of Americans and gave military support that was important for the Chinese rise as a winner during the conflict.

The aftermath of WWII changed the position and influence of both countries, which kept promoting the troublesome relation that still remains to this day. After this war, China reclaimed its preponderant global position; Japan had to surrender and accept the conditions imposed by the US, which included a new political and non-military system. According to Lozoya & Kerber (2011) the main purpose of the American occupation and establishment of the new political Japanese system was to have an important Asian ally to serve its interests in the Cold War. Japan started to have a pivotal position in the American strategic thinking to face the Soviet Union (Lozoya & Kerber, 2011, p. 195). On the contrary, China was experiencing the establishment of its new political system, which was born, after a civil war, as the People's Republic of China in 1949, officially attached to communism and served to the interests of the international Soviet bloc. With this being said, we can trace an ideological pattern between China and Japan that has continued until today since the two nations keep systems that represent different and sometimes contradictory ideas on how the international system should work.

During the last four decades of the XX Century, China and Japan faced different experiences. In 1960, Japan's economic miracle gave the country a world rebirth that allowed it to have an internal stability and a desirable financial position in comparison to other nations. It was possible due to "on the one hand, the agricultural reform that increased the incomes of peasants and, on the other hand, the expansion and new conditions of the industrial sector which produced an increase in

the salaries. There was also a record-breaking technological revolution" (Lozoya & Kerber, p. 203). From the military point of view, Japan remained as a pacifist nation, there were only defense forces which depended on a civil ministry, a situation that gradually changed because of the Gulf War and the terrorist attacks in the US in 2001.

China, on the other hand, lived a cultural revolution from 1966 to 1976 for which "the Communist Party appeared to be at war with itself, and it was a war that had been instigated primarily by its own leader, Mao Zedong. Social conflict, often violent, affected all the major urban centers and much of the countryside" (Dillon, 2010, p. 324). After the Cultural Revolution ended and with the death of Mao, China entered a period of reforms that allowed the modernization and opening of the country. The new leaders discussed reforms in agriculture, the over-centralization of the economy, and the development of economic cooperation with the most important world economies. During this period, China and Japan signed the Treaty of Peace and Friendship that put an end to 33 years in which they did not have any contact after the Second Sino-Japanese War and allowed "technology transfer and capital investment from Japan that played a critical role in the economic modernization of China" (p. 358).

During the last two decades of the last Century, the Sino-Japanese positions in political, economic, and military terms were similar, but also contrasting. First, after the economic decline due to the 1970s oil crisis, Japan went through two decades of political and economic adjustments; it also needed to change its mili-

tary program, and in 1991, for the first time, the Diet allowed military troops to cooperate in international conflicts, only under the United Nations flag. Second, China lived a process of economic growth and democratization that was important for the future of the country in building up a hegemonic figure. In the military area, since 1980, the country's capabilities started to increase at a rapid and significant level. Finally, both countries entered the XXI Century with the clear conviction of establishing as the East Asian superpower. To do so, both have got radical economic and military changes that have avoided the region to establish a power balanced order and which have kept the bifurcation between two poles of ideological influence.

DEFENSIVE AND OFFENSIVE REALISM: KEY ELEMENTS TO UNDERSTAND THE EAST ASIAN SECURITY COUNTER POSITIONS

East Asia is a region where relations among States are divided into different areas. We can argue that economic ties function in an openly different manner in comparison to political or military issues. For instance, the economic relations between China and other counter-political actors such as Japan or South Korea is solid and essential for their own success, which is a rational decision considering that China offers low-cost assembly and production that gives it the opportunity to remain globally competitive. When it comes to political or military topics, the behavior is dramatically opposed, and it has been evident that China and Japan are struggling with each other to guarantee their prevalence and also their na-

tional security in a context that is convoluted for both. In the case of the Nippon nation, its defensive military structure and dependence on the US nuclear protection seem to be not enough to ensure its survival and, with respect to China, the unsolved disputes with Japan and Taiwan, and the American influence in the region are rationales for the development of a rough military defensive strategy. This section will be focused on evaluating the main assumptions of offensive and defensive neorealism that are valuable to explain the Sino-Japanese current security dynamics and strategies.

As argued by Yakubu and Shuaibu (2016) academic discourse on security within Security Studies and International Relations has historically changed due to the security threats that the world has faced over time, and also, that States have the exclusive reserve to subscribe to a given security approach (p. 1). At this point, it is noteworthy to analyze the definition of security that serves to the main purpose of this paper: the realist one. Mijah (2007) defines security as "the freedom from danger, or threat to nation's ability to protect and develop itself, promote its cherished values and legitimate interests and enhance the well-being of its people". This definition is related to the idea of some capabilities a State should have to guarantee its internal and external security. It means to be able to possess some internal elements that might help it in dealing with the external context. The realist philosophy of security sees power as the most essential feature a State must survive. As stated by Williams (2008) realists see "security as being virtually synonymous with the accumulation of power. From this perspective, security is understood

as a commodity... In particular, power is thought to be the route to security: the more power (especially military power) actors can accumulate, the more secure they will be" (p. 6). To sum up scholars, security, for realists, depends on the capacity a state has to ensure some internal physical capabilities to face its geographical environment so it can coexist in a context based on power balance.

Realism, as a mainstream theory of the International Relations field, has different approaches that can be categorized into two, classical realism and neorealism (structural realism). Their main difference is that the former focuses on the analysis of human behavior and the latter on the anarchic nature of the international system. Recognizing the value of both for the philosophy and systemic study of international politics is imperative within the field. Nonetheless, because of the objective of this work, we will focus merely on trying to interpret the East Asian security affairs through some of the elements that neorealism develops, specifically defensive and offensive realism. The duality between attack and defense is an always prevalent issue in the study of international security, but the most important aspect of it is the efficacy of each of them within a decentralized system, like in the case of East Asia, in which power relations are not controlled by a single unit.

As stated by Lobell (2017) "[T]he anarchic nature of the international system, and the assumptions that States "at a minimum, seek their own preservation" ... allows to explain recurring international patterns and outcomes such as balances of power, war disposition of different distributions of power, and recur-

rent alliance formation" (p. 1). As we already argued, we might consider East Asia as an anarchic region in which there is not one single actor that can centralize rules and behavior. In fact, there is a structure in which the Western-prone and Sino blocs exercise leadership in the decision-making process of some countries, but they do not have the overwhelming power for regulation. This assumption serves to explain the motivations behind the alliance formation between Japan and the US and the rising military and unilateral Chinese strategy.

The Japanese and Chinese security strategies contrast due to their nature and the aims of each. Here, the central argument is about the defensive nature of Japan's military approach and the offensive essence of China's, although it has been formally presented as a defensive one. To properly study the current security tendencies of both nations, we will focus on making a review on their last security plans and the actions and decisions made by each state that affect each other and, mostly, the stability of the region.

The first aspect to examine is the motivations of both countries. We might check two types of motivations for which the causes behind competition lie upon, "security-seeking" motivations (states'/citizens' desires to simply safeguard their own survival/well-being) and "greedy" motivations (other ends that states may value, such as ideological dominance, status/prestige, or additional territory/resources) (Blagden, 2021, pp. 3-4). Japan's main goal is to preserve its own survival. In contrast, China's aim is to achieve ideological predominance and to solve territorial disputes considering its national interests.

The Japanese aims, as they were posed in the National Security Strategy document (2013), meets the security-seeking motivations since its main purpose is to develop enough defense capabilities that allow the country to strengthen its ability to react in case of a military attack. On the contrary, China's National Defense Strategy (2019) lays upon both defense and offense aims which ultimate goal is to guarantee a National project that seeks for withdrawing internal and external controversies and conflicts. Both strategies will be properly analyzed in the last section of this paper, considering a holistic view of the issue by considering what has been formally written and also the actions of both states.

Now, it is important to distinguish the main proposals of defensive and offensive realism in order to understand the complete map in analyzing the contradicting security approaches of Japan and China. Defensive realism's main assumption is that the international system encourages States to seek for moderate behavior to ensure its survival in an anarchic power structure. Furthermore, "defensive realists maintain that States seek to maximize security, preserve the existing distribution of power, are not inherently aggressive, and avoid relative losses due to shifts in their relative position and ranking" (Lobell, 2017, p. 10). For defensive States, the central goal is to keep the power framework of the system because for them this is the only way to avoid conflicts. They also help vulnerabilities that can get their safety at risk since they would not be able to fight offensive states in terms of their physical capabilities.

Correspondingly, for defensive realism there are four reasons to avoid aggression, expansion and conquest:

First, attempts to achieve hegemony are self-defeating and can leave the state weaker and less secure because it provokes counterbalancing behavior and aggression tends to meet resistance... Second, conquest rarely pays. The cost of expansion usually exceeds the benefits and therefore expansion is often explained by non-systemic forces or domestic and unit-level pathologies. Third, the offense-defense military balance often favors defenders and the defense over the offensive. Finally, socialization and lessons from history teach states that expansion and the pursuit of hegemony are often misguided because they provoke counterbalancing rather than bandwagoning behavior. (Lobell, 2017, pp. 10-11)

These four arguments lead to see the international system as a structure of norms that promote moderation and avoid territorial expansions, and, because of these, States only seek to develop a robust military system that will firstly serve to dissuade possible attackers. They also attach to a fundamental idea defended in countries that have experienced conflicts, which is that the outcomes could be more dangerous because power switches can lead countries have a disadvantageous position. One of the main traits of defensive actors is their rationality and willingness to look for mutual security; they are rarely revisionists, and their major objective is to reduce the security dilemma by means of cooperation and international institutions and law.

By analyzing the Japanese security behavior and decisions, we can find a place for

defensive realism. Since 1951, the country has focused its military structure in increasing its defensive forces and operations and trusts international institutions and norms to avoid conflicts or attacks. However, the country is not naïve and is conscious of the dangers posed by China, Russia, or North Korea, and it is open to making changes as the regional context demands. In November 2021, Japanese Prime Minister Fumio Kishida declared that he “will consider all options, including possessing so-called enemy base strike capability, to pursue strengthening of defense power that is necessary” (CNBC, 2021). The Chinese menace is so serious for the Japanese leaders that in the 2021 Defense of Japan White Paper, it was recognized that “various security challenges and destabilizing factors became more tangible and acute, and the international order based on universal values, which has underpinned the peace and prosperity of the international community, has been greatly tested” (p. 1). It can be interpreted as a way to point out the big threats posed by the constant missile launchings from North Korea and also the Chinese sea actions in the territory of the Senkaku/Diaoyu Islands. These declarations show that despite its defensive nature, Japan is open to the reconfiguration of its security structure.

Offensive realism assumes that States maximize influence, power, and wealth in order to increase their own security within anarchy. The best way to increase the opportunities to survive is to become a hegemon. The first related argument is that for offensive states, “expansion entails aggressive foreign economic, political, and military policies to alter the balance of power; to take advantage of op-

portunities to gain more power; to gain power at the expense of other states; and to weaken potential challengers through preventive wars or “delaying tactics” to slow their ascent” (Organski, 1968, n.p.). Offensive States are usually military maximizers, meaning they use vigorous foreign agendas to show their power to weaker states since they are never certain about the intentions of other actors. Besides, for offensive states, “expansion and conquest often make states more secure... the quest for greater security encourages states to engage in territorial, political, military, and economic expansion” (Lobell, p. 6).

Snyder (1991) stated four systemic conditions that can foster expansion in offensive states:

(a) when military technology favors the attacker; (b) when states can make significant cumulative additions to their power resources; (c) when relative power is expected to decline and thereby encourages preventive war; (d) when the distribution of power is multipolar, which allows states to defeat opponents piecemeal, and contributes to miscalculations and uncertainty about the actual distribution of relative power. (p. 21)

These conditions offer a picture of the reasons behind the behavior of international offensive States such as China. In formal papers, China declared having a meaningful and mutual trust security policy with other major Asian countries such as Japan, South Korea, and India. However, in the case of Sino-Japanese relations, it has been evident that its purpose is to achieve military expansion in the territory of the Senkaku/Diaoyu Islands. Over the last two

years, China Coast Guard (CCG) vessels were confirmed to be within the contiguous zone near the islands for 111 in 2020 and 333 days in 2021, according to the information released by the Japanese Defense Ministry in 2021. In this case, the above-mentioned conditions can be understood this way: on the one hand, there has been an accumulation of power resources, and on the other, the vessels were deployed as a type of preventive attack to show prevalence and to maximize the military power gap.

Defensive and offensive neorealist approaches offer valuable assumptions and arguments that serve to explain the security agendas of Japan and China. Through them, we can see two actors that are struggling to achieve different goals that affect each other and the East Asian region. Japan has been seeking for strengthening its military capabilities, its military agreement with the US, and, mostly, to show its willingness to reform the national military structure. China is a great power that has developed unilateral military and economic policies to reorder international and, centrally, regional relations. Its behavior and agenda are promoting power transition in a multipower system that is leading other powers, such as Japan, to potentially get into a deep revisionist period.

THE EFFECTS OF THE CHINESE AND JAPANESE SECURITY APPROACHES FOR EAST ASIA STABILITY

The first two sections of this paper give a historical background and theoretical explanations to understand the two central political and military visions that rule East Asia. This last part will be directed at explaining Japan's defensive and revisionist approach and China's offensive one, by studying and developing their military strategies, decisions, and territorial disputes. This might allow us to figure out whether or not East Asia is part of a consolidated hegemonic order and what type is the most accurate to explain the political dynamics of the region.

THE CHINESE SECURITY STRATEGY

The Chinese National Defense plan, released in 2019, shows the country's willingness to build up physical military capabilities that serve to, in the first place, secure its national coherence and regional preponderance in East Asia and, secondly, to balance power in relation to its major world counterpart, the US. The strategy is linked to a broader goal, *"the great rejuvenation of the Chinese nation"*², which is its

² "China's strategy can be characterized as a determined pursuit of political and social modernity that includes far-ranging efforts to expand China's national power, perfect its governance systems, and revise the international order. The Chinese Communist Party (CCP) frames this strategy as an effort to realize long-held nationalist aspirations to "return" China to a position of strength, prosperity, and leadership on the world stage" (Cordesman and Hwang, 2021, p. 11).

national strategic plan that includes the political, social, economic and military spheres. An aspect to highlight about this plan is that China thinks of “strategic competition in terms of a rivalry among powerful nation-states, as well as a clash of opposing ideological systems” (The United States Department of Defense, 2021, n.p.). It means that it is pivotal to fight those who oppose the Sino’s goal of becoming the global hegemon by 2049 and, in East Asia, Japan is the center of its rivalry.

The document of the China’s National Defense strategy (2019) is clear about the nation’s expectations and aims related to the region and the world. It asserts that:

China resolutely safeguards its national sovereignty and territorial integrity. The South China Sea islands and Diaoyu Islands are inalienable parts of the Chinese territory. China exercises its national sovereignty to build infrastructure and deploy necessary defensive capabilities on the islands and reefs in the South China Sea, and to conduct patrols in the waters of Diaoyu Islands in the East China Sea... Building a fortified national defense and a strong military commensurate with the country’s international standing and its security and development interests is a strategic task for China’s socialist modernization. (pp. 6-8)

Focusing on the military aspect of this strategy, it is based on the concept of active defense, which means the country maximizes all its capacities and actions at sea, on land, and in the air. The first important element to strengthen is the People’s Liberation Army (PLA), and to get it into a “world class” military by 2049. In 2020, “the PLA added a new milestone for modernization in 2027, to accelerate the

integrated development of mechanization, informatization, and intelligentization of the PRC’s armed forces” (The United States Department of Defense, 2021, n.p.).

It is also important to talk about the material capacity of China in military terms, which was summarized by the latest document published by the United States Ministry of Defense as such: 1) the People’s Liberation Army is composed of about two million personnel in the regular forces; 2) the Navy is the largest in the world, it has approximately 355 submarines and ships and some multi-role platforms; 3) in the short term, it will be able to conduct long-range precision strikes against land targets from its submarines; 4) the air force is the third-largest in the world, and the largest in the region; 5) this air force has over 2.800 aircraft and, in 2019, the country declared the return of the airborne leg of its nuclear triad; 6) apart from these main forces, the country has the Army Rocket Force and the Support Force (2021).

It is evident that today’s Chinese military capacities and the projections for the future present a realistic threat for power balance and security in East Asia and also for U.S. interests in the region. It is the rationale for bilateral and multilateral agendas of some countries to establish military plans to try to stop China’s rise. There is also a central element inside its strategy, and it is the nuclear aspect; the country has declared to be expanding its capacity to build up more nuclear reactors. According to Cordesman and Hwang (2021) “the PRC is investing in the number of its land-, sea-, and air-based nuclear delivery platforms and constructing the infrastructure necessary to

support this major expansion of its nuclear forces... The PRC likely intends to have at least 1,000 nuclear warheads by 2030” (n.p.).

All these data show an unprecedented offensive military tendency in the region that has clarity, human and economic capital, and the hegemonic aims to secure a power transition period that could favor China in the next three decades. It also poses a tangible threat for Taiwan, South Korea, and Japan since they are the regional target of Sino aspirations to exercise coercive actions to foster its expansion and create a new hegemonic order. Nevertheless, it is not clear if China’s military modernization is robust enough to balance the US and its allies in the region. What is evident, as we have already argued, is the fact that Japan is the regional center of historical and ideological rivalry for China. It has been the target of its attempt to expand in the maritime domain, and has also experienced coercive acts with the profound challenge that the Chinese economic, political and military agenda is imposing. This context has encouraged Japan to revise its own security program and also its constitutional limits for becoming an active military nation. The future to come in the rivalry seems to affect not only their bilateral relations, but also the types of political regimes in the region.

JAPAN’S NATIONAL SECURITY STRATEGY

At the end of last year, the Japanese premier Fumio Kishida made a strong statement, “I will consider all options, including possessing so-called enemy base strike capability, to pursue strengthening of defense power that is necessary” (NCBC, 2021). His declaration fits the

latest national defense plan that is articulated into a broad and multilevel strategy whose main purpose is to contain possible attackers with larger material capacities like China, North Korea or Russia. The plan was thought to function considering three elements; on the one hand, its latest security strategy, updated in 2018, and on the other hand, the cooperation agendas with important global partners such as the US or some Indo-Pacific nations including India and Australia; and finally, a constitutional reform whose discussion might be reactivated in the post-Shinzo Abe era. Japan is looking to establish a strategy that allows it to generate a national and international framework needed to gain a more active and substantial role in its own security.

The Japanese National Security Strategy states that

Surrounded by an increasingly severe security environment and confronted by complex and grave national security challenges, it has become indispensable for Japan to make more proactive efforts in line with the principle of international cooperation... Japan’s national interests are, first of all, to maintain its sovereignty and independence; to defend its territorial integrity; to ensure the safety of life, person, and properties of its nationals, and to ensure its survival while maintaining its own peace and security grounded on freedom and democracy and preserving its rich culture and tradition. (pp. 4-5)

The document also highlights the offensive capacities and threats of countries such as North Korea, Russia, and China, and makes emphasis on the security environment and challenges that these countries pose to the stability of the

Asian-Pacific region. In relation to this, the paper addresses the fact that these countries have large-scale military forces and nuclear weapons that can worsen the situation in zones where there are territorial disputes.

In its 2021 Defense white paper, Japan published all the efforts, updates, and alliances the country made during the year to try to put down, mainly, the Chinese and the North Korean intentions to undermine its national security. According to the document, “uncertainty over the existing order is increasing, and inter-state competition is becoming prominent across the political, economic and military realms” (p. 15) and that “Chinese military trends, combined with insufficient transparency about China’s defense policies and military affairs, have become a matter of grave concern to the region including Japan and the international community” (p. 17). As it was argued before, uncertainty and anarchy promote countries to toughen their agendas, and those, who have a liberal view, like Japan deploy a series of national and transnational efforts to secure its well-being.

This issue has also motivated the increase of the country’s military budget. In November 2021, the government’s cabinet “approved a 770 billion-yen (\$6.8 billion) request for an extra defense budget through March to expedite the purchase of missiles, anti-submarine rockets and other weapons” (The Japan Times, 2021). Something to highlight about this is that since 1980 Japan has annually increased its military budget, an indicator of the country’s historical concern about its surrounding. The military budget is invested in supplies to strengthen the National Security Strategy

(NSS), which was established in 2013 and which was last updated in 2019. The NSS’ main goal is “to create, on a steady-state basis, a security environment desirable for Japan by integrating and drawing on the strengths at the nation’s disposal” (Japanese Defense Ministry, 2021). This national effort has been linked to the Medium-Term Defense Program (2019-2023), which is the shortest-term plan of the country, for which there were designed the following policies:

1. Acquiring and strengthening capabilities essential for realizing cross-domain operations;
2. Improving the efficiency of acquisition of equipment and reinforcing the technology base;
3. Reinforcing the human resource base;
4. Strengthening the Japan-U.S. Alliance and security cooperation;
5. Greater efficiency and streamlining in the build-up of defense capability. (Japanese Defense Ministry, 2021, p. 23)

We can argue that the NSS is a program that lacks the offensive character of any military program due to the constitutional limitations the government has to implement a program with a robust military framework that is less dependent of the American military agreement. Considering this, we can say that Japan is passing by a period in which it has not been able to get the changes it needs to have a more competitive military. We can also understand Japan’s momentum as one of profound revisionism that could encourage the political elite to finally achieve a constitutional and military reform. Something that has also changed in the country is the political language used by the last two prime ministers in relation to China. It has become more coercive, less diplomatic,

and more nationalistic, a possible indicator of the nation's intentions and goals for the future.

The last important aspect of the Japanese security strategy is related to the bilateral and multilateral agenda it has established with the U.S. (mainly) and other countries such as India and Australia through the Quad. The U.S. and Japan Military Agreement dates back to 1960 when Americans were seeking to establish a strategic plan in which Japan functioned as a central Asian ally during the Cold War. The agreement was revised in 1997 and 2015, respectively. The functions of each country were properly delineated, considering the Japanese constitutional reform after 1951, and on the last update it was highlighted that “under the current division of labor in the U.S.-Japan Security Alliance, specifically regarding the “spear” role for the United States and the “shield” role for Japan, 57 U.S. forces are expected to conduct counter-strike operations against a country that attacks Japan” (Iida, 2021, p. 11). The Ministries of Defense of each country met in 2021, they committed “to create a desirable security environment including maintaining and enhancing the free and open maritime order, and with an eye on increasing the Japanese and U.S. presence in the Indo-Pacific region” (Japanese Ministry of Defense, 2021).

This last issue is pivotal for understanding the current Sino-Japanese rivalry because what is in the center of it is water security and their clash over the control of the Senkaku/Diaoyu Islands. China has escalated coercive actions in this territory. It “has recently increased the number of the CCG vessels navigating around the islands. Six hundred fifteen CCG vessels

entered the Japanese contiguous zone around the Senkaku Islands in 2018. The number increased to 1,161 in 2020” (Iida, 2021, p. 6). The intensifying decisiveness of China to increase its presence in the “gray zones” of the area has encouraged Japan to raise its long-range precision strike capabilities. However, in terms of the counter-strike capabilities, the country is still weak in comparison to its rival. Comparing both military approaches, we can say that the Chinese interests and goals are clear and they are building up a security program that will be uncontestable for most of the East Asian countries, a clear indicator that the region is passing through a stage of power transition that will probably be achieved in the mid-term. Japan's central challenge is to build up a more solid military framework and, also, to convince its citizens to support a constitutional reform that will empower the political elite to develop a more active military personality for the country. In the decade to come, changes are expected to happen faster and they might serve to establish the next regional hegemonic order.

CONCLUSION

The main objective of this paper was to sketch out a review on an issue that is important and related to a region which is composed of economic, political, and military (nuclear) powers. It would have been fairer to include other actors and rivalries that are central to study the security approaches in East Asia. Nonetheless, due to the current momentum the region is passing through in terms of the hegemonic transitional order and considering

some of the most important political transformations Japan and China has experienced in the last seventy years, we only focused on making a comparative analysis on the security approaches of both countries. After analyzing historical, theoretical, and framework issues related to the security and defense programs of these nations, we can propose three main final considerations.

First, China's military strategy is robust and complex. It is not only related to developing strong material capacities, but also directed to plenty of political and economic transformations that will possibly allow the country to become a hegemon and to establish its own order based on its vision and interests. We can argue that China is already the central power in East Asia since it does not have any local counter-part that can limit its power with effectiveness. What China has achieved is to lead a political community by using its outstanding economic and military capabilities to push a period of power transition in which other regional actors are forced to address their weaknesses. The country's current security approach has offensive features that have only increased and are expected to continue this way during the following three decades as sketched out in its national rejuvenation strategy. We can argue that within East Asia China has put itself in a favorable position in comparison to other states, however, it remains uncertain for the country if it can balance power with the bloc of the U.S. and its regional allies.

Second, Japan's security approach has changed over the last decade. It has become more coercive since the country has made efforts to maximize its material capabilities.

Nevertheless, the Japanese military capacities in comparison to China are still weak and their development limited by the pacifist nature enshrined in its constitution. The country is experiencing a stage of revisionism and it is in between an important contradiction. On the first hand, it is pushing towards nationalism to guarantee its own security, and, on the other, it is dependent on the military protection and nuclear umbrella of the US. As a *status quo* state, Japan defends the value of cooperation, international law and mutual benefit. But, at the same time, it is becoming more coercive and trusts in military growth and power to neutralize China's intentions to control the Senkaku Islands. This last aspect of the Japanese new security strategy is important to see the full picture of the coming East Asian hegemonic order. The main challenge the country faces is to find the path to become more independent from its military allies and to have the possibility to have internal control on the military actions related to its own security without abandoning its liberal approach.

Finally, a lot of issues within the subject of analysis of this paper are open to transformation and revision. We cannot definitely argue that China's objectives will be achieved and that it will soon become the unique hegemon in East Asia. However, the trend during the first two decades of the century has proved the Sino order to be the preponderant one in the region. Japan's position has been limited to respond and depend on China's military actions and threats. It is still too soon to say that China has established its own order. What the country has been able to do is to impose cooperation dynamics and to push other nations,

including Japan, to assertively review their regimes and strategies, that is to say, East Asia is in between a power-transition period that can lead to a new hegemonic order in which some states might change their historic political and military features.

REFERENCES

- Aviles, A. (2015). *The decisiveness of the battle of mid-way*. [Master thesis presented for the Master of Military Art and Science]. Naval Postgraduate School, California. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA623052.pdf>
- Blagden, D. (2021). When Does Competition Become Conflict? Technology, Geography, and the Offense–Defense Balance. *Journal of Global Security Studies*. Oxford University Press. <https://academic.oup.com/jogss/article/6/4/ogab007/6238548>
- Boissoneault, L. (2017). The Surprisingly Important Role China Played in WWI. *Smithsonian Magazine*. <https://www.smithsonianmag.com/history/surprisingly-important-role-china-played-world-war-i-180964532/>
- CNBC. (2021). *Japan prime minister vows to step up defense amid China and North Korea threats*. <https://www.cnn.com/2021/11/27/japan-pm-vows-to-step-up-defense-amid-china-and-north-korea-threats.html>
- Cordesman, A., & Hwang, G. (2021). *Updated Report: Chinese Strategy and Military Forces in 2021*. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/updated-report-chinese-strategy-and-military-forces-2021>
- Dillon, M. (2010). *China: A Modern History*. New York, Palgrave MacMillan.
- Iida, M. (2021). China's Security Threats and Japan's Responses. *Strategic Japan Papers 2021*. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/210405_Iida_Security%20Issues.pdf?Ag0IL6LQTTMb_HXsk3XJnIDMLaz-bE9Bg
- Kim, K. (2012). The Sino-Japanese War (1894-1895): Japanese National Integration and Construction of the Korean “Other”. *International Journal of Korean History*, 7(1). <https://ijkh.khistory.org/upload/pdf/17-1-1.pdf>
- Lobell, S. (2017). Structural Realism/Offensive and Defensive Realism. *Oxford Research Encyclopedia, International Studies*. <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-304>
- Lozoya, J., & Kerber, V. (2011). Japón Contemporáneo. En M. Tanaka (Coord.), *Historia mínima de Japón*. El Colegio de México.
- Martínez, O. (2011). Presión demográfica y movimientos sociales. En M. Tanaka (Coord.). *Historia mínima de Japón*. El Colegio de México.
- Mijah, E. B. (2007). Democracy, Internal Security and Challenges of Policing in Nigeria. Paper Presented at International Conference, Evangelische Akademie Locum, 15-17 June, 2007. https://www.researchgate.net/publication/348602721_Democracy_and_National_Security_Challenges_in_Nigeria
- Ministry of Defense of Japan. (2021). *Defense of Japan White Paper 2021*. https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2021/DOJ2021_Digest_EN.pdf
- Ministry of Defense of Japan (2013). *National Security Strategy*. https://www.mod.go.jp/en/d_policy/basis/strategy/index.html
- Ministry of Defense of the United States of America (2021). *Military and security developments involving the People's Republic of China 2021*. <https://www.defense.gov/Read/Article/ArticleID/261444>

- www.csis.org/analysis/updated-report-chinese-strategy-and-military-forces-2021
- Organski, A.F.K. (1968) *World Politics*. Second edition. Knopf.
- Shangsheng, Ch. (2020). The Chinese Tributary System and Traditional International Order in East Asia during the Ming and Qing Dynasties from the Sixteenth to Nineteenth Century. *Journal of Chinese Humanities*, 5. https://brill.com/downloadpdf/journals/joch/5/2/article-p171_4.xml
- Skřivan Sr., A., & Skřivan Jr., A. (2015). Great Powers and the Sino-Japanese War 1894-1895. *Prague Paper on the History of International Relations*, 2. https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/96554/1398376_ales_skri- van_16-44.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Snyder, J. (1991). *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Cornell University Press.
- The Japan Times (2021). *2022 will be a critical year for Japan's security*. <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2021/12/31/editorials/japans-security-situation/>
- The State Council Information Office of the People's Republic of China (2019). *China's National Defense*. https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS-5d3941ddc6d08408f502283d.html
- Williams, P. (2008). *Security Studies: An Introduction*. Routledge.
- Yukaba, U., & Shuaibu, M. (2016). *The concept of security and the emerging theoretical perspectives*. Paper presented at the Ahmadu Bello University Conference on the Theme "Corruption, Security and National Development" Held between 28th and 30th September, 2016. https://www.researchgate.net/publication/339676247_THE_CONCEPT_OF_SECURITY_AND_THE_EMERGING_THEORETICAL_PERSPECTIVES

Parceiros por conveniência: análisis de las relaciones bilaterales de Brasil y Estados Unidos (2003-2016) desde el realismo periférico y la relevancia del valor estratégico

Lautaro Nahuel Rubbi*
Bruna Barlaro Rovati**
Dana Sager***

RESUMEN

En los primeros años del siglo XXI, una serie de gobiernos latinoamericanos se alejaron de la adhesión a determinadas visiones sobre el sistema internacional y las relaciones internacionales que habían primado durante la última

década del siglo pasado. Esto llevó, en algunos casos, a proyectar discursos de confrontación con Estados Unidos y a la diversificación de sus relaciones con otros Estados no occidentales. Siguiendo las proposiciones del realismo

* Doctor en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) (Argentina). Director de la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Argentina de la Empresa (UADE) (Argentina). [lrubbi@uade.edu.ar]; [https://orcid.org/0000-0003-0025-9744].

** Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Argentina de la Empresa (UADE) (Argentina). Docente de la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Argentina de la Empresa - Becaria doctoral (UADE) (Argentina). [bbarlarorovati@uade.edu.ar]; [https://orcid.org/0000-0002-9360-8079].

*** Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Argentina de la Empresa (UADE) (Argentina). Graduada colaboradora en investigación. Universidad Argentina de la Empresa (UADE) (Argentina). [dsager@uade.edu.ar]; [https://orcid.org/0000-0001-6864-8362].

Recibido: 7 de febrero de 2022 / Modificado: 12 de abril de 2022 / Aceptado: 13 de abril de 2022

Para citar este artículo:

Rubbi, L. M., Barlaro Rovati, B. y Sager, D. (2022). *Parceiros por conveniência: análisis de las relaciones bilaterales de Brasil y Estados Unidos (2003-2016) desde el realismo periférico y la relevancia del valor estratégico*. *Oasis*, 36, 153-180.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.10>

periférico, aquellos que siguieron este accionar deberían haber sido castigados por no alinearse con las prescripciones del principal formador de reglas del sistema internacional. Sin embargo, esto no ocurrió en todos los casos. En el presente artículo se hace un breve análisis de las relaciones bilaterales entre Brasil y Estados Unidos entre 2003 y 2016, contemplando la dimensión discursiva y el accionar del primero frente a la respuesta de Washington en las dimensiones política, económica y militar. Esto permite formular una primera hipótesis en torno a las diferencias entre distintos países periféricos no contempladas por la teoría en su formato original. Se propone incorporar el rol del valor estratégico que algunos de estos representan para las grandes potencias, variable que condiciona las relaciones entre ambos actores.

Palabras clave: Brasil; Estados Unidos; realismo periférico; valor estratégico; política exterior.

**PARCEIROS POR CONVENIÊNCIA:
AN ANALYSIS OF THE BILATERAL
RELATIONS OF BRAZIL AND THE UNITED
STATES (2003-2016) ACCORDING TO
THE PERIPHERAL REALISM AND THE
RELEVANCE OF THE STRATEGIC VALUE**

ABSTRACT

In the early years of the 21st century, several Latin American governments moved away from the adherence to certain visions of the international system and international relations that had prevailed during the previous decade. This led, in some cases, to the projection of discourses that were at times confrontational

with the United States, and to the diversification of their relations with other non-Western States. Following the propositions of Peripheral Realism, those who followed this course of action should have been punished for not aligning themselves with the prescriptions of the main rule maker of the international system. However, this did not happen in all cases. This article addresses a brief analysis of bilateral relations between Brazil and the United States between 2003 and 2016 contemplating the discursive dimension and the actions of the former in the face of Washington's response in the political, economic and military dimensions. This allows us to formulate a first hypothesis based on the differences between different peripheral countries not contemplated by the theory in their original formats. It is proposed to incorporate the role of the strategic value that some of these countries represent for the great powers, a variable that conditions the relations between both actors.

Key words: Brazil; United States; peripheral realism; strategic value; foreign policy.

INTRODUCCIÓN

Como lo ilustró una serie de autores (Cardoso y Faletto, 1969; Santos, 1973; Jaguaribe, 1979; Puig, 1980; Escudé, 1995, por solo nombrar algunos), describir el sistema internacional como anárquico es particularmente controvertido al posicionarse desde la periferia. Por el contrario, en la realidad cotidiana de los más débiles suelen primar las relaciones jerárquicas con origen en consideraciones tanto económicas como militares que limitan su accionar. Esto lleva a que, más allá del derecho

internacional y los distintos regímenes que debieran regular su comportamiento en pos de la igualdad soberana, existe en términos fácticos un importante componente normativo en las relaciones entre los Estados, en tanto algunos parecieran estar habilitados para mandar, mientras que otros se ven en la mayor parte de las ocasiones obligados a obedecer, bajo riesgo de sufrir ruinosas consecuencias.

Frente a esto, una preocupación constante de los autores oriundos de países de menor desarrollo y poder relativo, así como de sus políticos, ha sido lograr comprender y ampliar sus márgenes de maniobrabilidad para actuar en el escenario internacional de acuerdo con las condiciones y oportunidades propias del orden prevaleciente en cierto momento histórico (Colacrai, 2019, p. 120).

Atendiendo a la dimensión vertical del poder y reconociendo que el sistema internacional tenía un efecto particularmente negativo en la región latinoamericana, estos autores también reconocieron que el mismo ofrecía, en ocasiones, ciertos márgenes de permisividad que debían ser aprovechados de forma creativa. Ante esto, varios de ellos propusieron diferentes estrategias en términos prescriptivos para aumentar el grado de autonomía nacional sobre la base del uso inteligente de los recursos tangibles e intangibles de poder con el que contarán los países relativamente más débiles en términos materiales.

El argentino Carlos Escudé rompió en parte con esta tradición. Su teoría del realismo periférico (RP) acepta y adopta, en principio, las mismas bases, partiendo del supuesto de que existen reglas no escritas en el orden interestatal en el cual los Estados más poderosos

gozan de un papel preponderante para establecer sus normas (1995, p. 43).

Sin embargo, contrario a la posición que habían tomado sus antecesores académicos, la teoría de Escudé analiza las ventajas que la adopción de una política de bajo perfil, acompañada de acciones puntuales de alineamiento con las grandes potencias, podría generar para las poblaciones de los países más débiles, así como los grandes costos y riesgos implícitos en desarrollar políticas confrontativas bajo el lema de la autonomía. En este sentido, Escudé plantea una relación prácticamente directa y de resultados dicotómicos entre el comportamiento de los que él llama los países periféricos (aquellos que no acceden al estatus de grandes potencias, sin posibilidades para generar normativas y hacerlas cumplir en el plano internacional) y las respuestas de los más poderosos (los formadores de reglas).

Escudé sugirió que el secreto del éxito para aquellos países que no tienen el poder suficiente para crear las reglas del sistema es no practicar la estéril rebeldía, acatar las normas impuestas por los poderosos y aprovecharse de sus buenas relaciones con aquellos, tal como lo han hecho Alemania occidental y Japón luego de la Segunda Guerra Mundial, o Australia y Canadá en general a través de su historia (Escudé, 2016). Por el contrario, casos como el de Argentina durante la misma guerra y principalmente durante las décadas de los setenta y ochenta demuestran, según el autor, las ruinosas consecuencias de actuar en contra de las grandes potencias.

Sin embargo, observar un número más amplio de casos permite reconocer que Escudé (o al menos una lectura simplificada de su

teoría tal como el autor y la mayor parte de sus adeptos la suele desarrollar) sobrestimó la correlación entre estas dos variables.

Mientras que el argentino apenas mencionó los casos que consideraba “exitosos” (Alemania occidental, Japón o Canadá, entre otros), el desarrollo de su teoría y sus estudios en profundidad se abocaron únicamente a aquellos casos donde ocurrieran castigos al accionar de los países periféricos, fundamentalmente el caso de Argentina y, en menor medida, el de Venezuela en años más recientes. En este sentido, puede argumentarse que se incurrió en un sesgo de selección de casos por el problema de la no varianza, al estudiar únicamente casos que comparten el mismo valor de la variable dependiente (Geddes, 2003), es decir, el hecho de haber sido castigados. El autor analizó en detalle casos de países con actitudes confrontativas “castigados”, pero sin profundizar sobre aquellos donde no hubiese castigos contundentes, aun a pesar de presentarse políticas exteriores no totalmente alineadas con los designios de las grandes potencias, dejando de lado casos interesantes de estudio y abriendo la puerta a una serie de interrogantes relevantes.

¿Por qué algunos países periféricos se ven más castigados que otros, incluso por el mismo tipo de políticas y actitudes ante los grandes poderes?¹ ¿Reciben los mismos costos aquellos Estados periféricos que son relativamente relevantes para los intereses vitales de una gran potencia que aquellos que no lo son? Y en todo caso, ¿qué hace que algunos países sean más relevantes para las grandes potencias que otros?

El presente artículo aborda estas preguntas mediante un estudio de caso abocado al análisis de las relaciones entre Estados Unidos (principal formador de reglas del sistema) y Brasil (según Escudé, un Estado sin el poder suficiente para imponer las reglas y que, por tanto, debía aceptarlas, bajo riesgo de incurrir en ruinosos castigos) durante los primeros años del siglo XXI. Las mismas se indagan a partir del comportamiento de Brasil en términos discursivos y de su actuación en distintos foros internacionales, principalmente en función de sus votaciones en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas² (ONU), en contraste con la respuesta de los Estados Unidos. Esta última se analiza a partir de las dimensiones política (principalmente

¹ En otras palabras, mientras que Escudé se preguntó por qué Estados Unidos castigó a Argentina, es igualmente relevante preguntarse por qué Estados Unidos no castigó a Brasil con la misma contundencia. Apelando a los conceptos propios de la teoría, ¿por qué el mismo tipo de acciones ejecutadas por distintos actores implica distintos niveles de “consumo” de autonomía?

² Cabe reconocer que este indicador no carece de debate. Por un lado, algunos analistas ven la Asamblea General como una arena pasiva en lo que respecta a la interacción interestatal (Dixon, 1981) o los votos registrados en ella como meramente simbólicos. Aun así, este indicador ha sido de uso común en la literatura académica, utilizándose, por ejemplo, para identificar la posición de los países en los alineamientos regionales multilaterales (Lijphart, 1963; Marin-Bosch, 1998; Selcher, 1978) o para describir lineamientos generales de la política exterior de estos países (Thacker, 1999; Tomlin, 1985; Voeten, 2000). Estos tres últimos autores citados, como reconocen Neto y Malamud (2015, pp. 5-6), plantean buenos argumentos y comprobaciones empíricas de la efectividad de esta medida como

visitas de funcionarios estadounidenses y referencias discursivas), económica (intercambios comerciales, préstamos e inversión extranjera directa - IED) y militar (ejercicios conjuntos y exportación de armas).

En este trabajo en particular, el caso de Brasil fue escogido por presentar incongruencias respecto de las expectativas teóricas del realismo periférico, posicionándose en la categoría de un caso desviado (George *et al.*, 2005, p. 240; Levy, 2008, p. 132; Bennet y Elman, 2007, p. 176; Seawright y Gerring, 2008, p. 302). Se trató de un caso con altos niveles de “residuo” en tanto las predicciones de relación entre las variables planteadas por el RP no se ajustaron a lo que sucedió en la realidad. Esto estimuló la búsqueda de explicaciones alter-

nativas no consideradas (Lijphart, 1971, p. 692), tratándose de un caso pertinente para la generación de nuevas hipótesis de trabajo que expliquen estos desvíos (Gerring, 2008, pp. 647-656)³.

En lo que respecta a la recolección y el análisis de datos, luego de una etapa inicial de revisión de investigaciones de diversos académicos, se recurrió a un estudio cualitativo de contenido mediado por la triangulación de diferentes fuentes de evidencia. En primer lugar, se recurrió a un proceso de investigación documental a partir de un análisis de datos secundarios de documentos y estadísticas producidos y recopilados por distintas fuentes gubernamentales o civiles de alto reconocimiento nacional, regional o internacional⁴.

indicador del comportamiento de los Estados en política exterior y de su alineamiento con Estados Unidos. Además, se ha comprobado que estas votaciones también tienen un impacto tangible en términos de consecuencias para los mismos. Thacker (1999), por ejemplo, comprueba que, *ceteris paribus*, mientras más se alinea un país con Estados Unidos en sus votaciones en la Asamblea General, mayor es la probabilidad de recibir préstamos por parte del Fondo Monetario Internacional.

³ Asimismo, la advertencia de un comportamiento relativamente revisionista por parte de Brasil en el periodo estudiado lo convirtió, al mismo tiempo, en términos teóricos, en un caso crítico o crucial para poner a prueba la teoría del realismo periférico. Según autores como Eckstein (2000, pp. 188-120) y Levy (2008, p. 12), la selección de este tipo de casos, donde el modelo teórico debería mantener alta probabilidad de cumplirse, es especialmente útil para el testeo de teorías: si los datos empíricos demuestran que la variable dependiente no toma el valor esperado en términos teóricos, entonces el efecto/mecanismo causal propuesto queda fuertemente impugnado. Como afirma Lodola (2009, p. 17), si nuestros supuestos teóricos sugieren que una teoría es plausible de ser confirmada a través de un estudio de caso y el caso estudiado no es compatible con la teoría, entonces tenemos suficientes motivos para rechazar la teoría o, al menos, optimizar su especificación, advirtiendo la importancia explicativa de otros factores y reconfigurando su margen de aplicación.

⁴ Para mantener altos estándares de verificación de la información abordada, se recurrió fundamentalmente a fuentes oficiales de nivel gubernamental o a organizaciones de referencia internacional. Se acudió también con frecuencia a datos de oficinas estadounidenses, reconocidas por llevar arduo registro de estos. Siempre que fue posible, se contrastaron estos datos frente a otros de fuentes de referencia y rango oficial similar para evitar grandes errores de medición. En el caso de las fuentes periodísticas abordadas, estas no se utilizaron como fuente primaria, sino para complementar las imágenes y aportar referencias sobre datos, dichos o eventos concretos. Si bien estas fuentes pudieran estar sesgadas por su propia naturaleza, antes de su incorporación se las contrastó frente a otras fuentes que dieran cuenta del contexto

Para el caso de algunos indicadores, se procedió a un análisis de contenido de discurso de corte cualitativo, no estadístico, centrado en el contenido lingüístico de los mensajes. Es decir, se analizó su significado y los temas tratados, considerando las enunciaciones, los tonos, las palabras, los signos y los símbolos desplegados, su significación primaria y el contexto en el que fueron enunciados. Se desarrolló de forma que permitiera no solamente una descripción de los enunciados, sino principalmente una reflexión de la significación que le otorgaron los propios actores que los desarrollaron, así como del impacto de estos en sus contrapartes, entendiendo el discurso como una práctica social intersubjetiva. Difícil sería reconocer este impacto únicamente mediante la cuantificación de estos discursos sin reconocer el tono y la fuerza impresos en cada palabra, además de su puesta en contexto (McNabb, 2015, p. 32).

Del análisis presentado surge que los dirigentes brasileiros se caracterizaron por una relativa oposición a las propuestas estadounidenses, esporádica, pero en ocasiones contundente, tanto en términos discursivos como prácticos. Además de reiteradas referencias

discursivas en contra del orden internacional propugnado por Washington, se destacó una relativamente alta falta de coincidencia en las votaciones llevadas a cabo en la Asamblea General de la ONU, así como la oposición a diversos proyectos a nivel global o regional (p. ej. el Área de Libre Comercio de las Américas - ALCA) propugnados desde Estados Unidos. Sin embargo, frente a esto, la posición estadounidense se destacó por una alta permisividad, no solo sin imponer ninguna clase de castigos contundentes, sino también viéndose Brasil favorecido fuertemente de la relación bilateral. Esto se verificó tanto en la dimensión política (p. ej. a partir de las múltiples visitas de funcionarios oficiales o la declaración de Obama indicando a Lula da Silva como su político preferido), económica (en función de una importante relación comercial y una creciente IED) y militar.

Como hipótesis frente a esta incongruencia teórica, se propone reconocer el rol fundamental del valor estratégico que Brasil representaba para Estados Unidos como variable condicionante de la relación.

El artículo prosigue de la siguiente forma: en primer lugar, se profundiza sobre los

general en el que fueron producidas. Podría decirse que, en este sentido, los diarios aportan “color” a la descripción de los casos, pero no operaron como el sostén básico de estas descripciones. Cabe también reconocer el consenso en considerar que los datos obtenidos de los documentos, siempre y cuando se haya comprobado su autenticidad, credibilidad y representatividad, pueden usarse de la misma manera que los derivados de las entrevistas, las observaciones u otro tipo de métodos de recolección de datos primarios (MacDonald y Tipton, 1993; Erlandson *et al.*, 1993, p. 99). Como advierte McNabb (2015, p. 262), el uso cualitativo de los textos y las fuentes primarias documentales implica dar sentido a los mismos utilizándolos para “contar la historia” o recrear una secuencia histórica de acontecimientos. Su uso no deja de ser válido ni representar menores niveles de calidad en tanto el análisis realizado sea original, riguroso y estructurado desde el punto de vista metodológico y teórico.

antecedentes respecto del concepto de valor estratégico en la obra de Carlos Escudé y su lugar en la teoría en su versión original. A continuación, se desarrolla en profundidad este concepto teórico, su relevancia y su comportamiento esperado como variable condicional de las relaciones entre los países periféricos y las grandes potencias. Luego se pasa a describir el caso de estudio en función de las relaciones entre los dos países comentados. Se analiza en primer lugar el comportamiento de Brasil durante las presidencias de Lula da Silva y Dilma Rousseff, para seguidamente avanzar con la respuesta estadounidense frente a la actitud de relativa oposición de Brasilia y la consideración del valor estratégico que el país sudamericano representaba en tales años para Washington. El trabajo culmina con un apartado de conclusiones.

LA AUTONOMÍA Y EL VALOR ESTRATÉGICO EN LA OBRA DE CARLOS ESCUDÉ

Dentro de la larga lista de autores que han abordado la cuestión de la autonomía desde América Latina, la obra del argentino Carlos Escudé desató sendos debates en el ámbito académico y político de la región por su controvertida visión, disidente respecto de la literatura previa sobre el tema. Escudé propuso la necesidad de reconceptualizar y redefinir la noción de autonomía, tomando como marco de referencia la capacidad de confrontación de un país y, sobre todo, los costos derivados de este comportamiento. Para el autor, mientras que la libertad de acción de un país es, de fondo, ilimitada, el foco debe estar puesto en evitar una autonomía contestaria en forma

de gestos y actitudes simbólicas y desafiantes con base en sentimientos propios de un Estado antropomorfizado, como el honor, la dignidad y el orgullo, que frecuentemente incurre en enormes costos para las poblaciones de estos países.

El punto de Escudé no es la posesión o no de la tan proclamada “autonomía”, sino la utilización que se hace de ella. Para el argentino, el mejor uso posible de la autonomía es aquel que, como en los casos de Alemania, Japón e Italia después de la Segunda Guerra Mundial, incurre en ganancias materiales en términos de desarrollo interno con beneficios tangibles para su población. Esta postura de máxima prudencia, que a veces puede recaer en el alineamiento con la potencia dominante, requiere de una visión estratégica y un cálculo utilitarista para determinar el alcance, el sentido, el contenido y la práctica de la política exterior. Esta posición pragmática, que da cuenta de la asimetría y pretende actuar en consonancia con esta (antes que contra esta), requeriría no solo la voluntad, sino también la capacidad para actuar de esta forma, en términos de la presencia de élites ilustradas, con intereses precisos y con un entendimiento de la realidad internacional.

Sin embargo, poco dijo Escudé sobre la necesidad de contar con recursos propios para llevar adelante este tipo de políticas, más allá de la voluntad y capacidad de las élites. Excepto por algunas menciones puntuales, el autor desconoció en gran medida el rol de las capacidades individuales de los países periféricos para llevar adelante políticas de este tipo, como si las mismas fueran fácilmente ejecutables para todos por igual.

Aun así, cabe advertir que la cuestión de la relevancia estratégica de los actores periféricos sí es advertida por Carlos Escudé en algunas ocasiones a través de sus obras, principalmente en su libro *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Allí dedica algunos párrafos a plantear indicadores para advertir la relevancia de un Estado periférico, en sentido positivo o negativo, comentando que existe una diferencia adicional “entre los Estados periféricos que son relativamente relevantes para los intereses vitales de las grandes potencias y aquellos que no lo son” (1995, pp. 21-24)⁵. Esta noción le es útil para comparar las políticas de tinte revisionista o confrontativo que mantuvo Argentina, frente a aquellas que podrían mantener algunos países de Medio Oriente (p. 25).

Por otra parte, el autor ha hecho breves comentarios o alusiones a la idea de irrelevancia estratégica de forma esporádica en otras obras, por ejemplo, al plantear el accionar de Estados Unidos frente a Brasil (Escudé, 2004, p. 4), al hacer referencia a la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial (2009, p. 10), o al diferenciar la cuestión de la relevancia del desarrollo, comparando los casos de Argentina, Turquía y México (2012, p. 107).

Lo interesante es que, a pesar de estas referencias, Escudé no ahondó en esta variable que, según él, pertenece al “sentido común” (1995, p. 25) pero que, tal como aquí se plan-

tea, tiene un valor fundamental al momento de poder explicar las divergencias de comportamiento de las grandes potencias frente a los países periféricos. Las citas enumeradas son las únicas encontradas dentro de su vasta producción intelectual. Si bien Escudé reconoció la existencia de esta variable, le otorgó un lugar menor dentro de su modelo teórico. Su profundización teórica y empírica puede implicar un aporte importante a la teoría, permitiendo explicar casos, países y momentos históricos que, hasta ahora, la misma ha pasado por alto.

LA TEORÍA DETRÁS DEL VALOR ESTRATÉGICO

Desde la lógica del realismo periférico, en principio, los costos de desafiar a un Estado poderoso para cualquier Estado débil son mayores que los costos del consentimiento, en tanto aquellos Estados que mandan tienen la capacidad para infligir daño constante en aquellos que no deciden acatar las reglas que mantienen el orden internacional. En el caso de estos últimos, dichos costos son, según Escudé, únicamente aceptados a expensas del bienestar de su ciudadanía. Sin embargo, en ocasiones, ciertos Estados periféricos no han sido castigados por comportamientos irredentos o por haber desarrollado una política exterior contraria a los designios de las grandes potencias que estructuran el sistema, mientras que otros, frente al más mínimo gesto de desvío, reciben castigos de algún tipo.

⁵ Estos indicadores son adoptados para la conceptualización de la variable indagada en este artículo, junto con otros indicadores de desarrollo propio.

Tal fenómeno es entendible al dar cuenta de que el comportamiento de los poderosos hacia los más débiles no se define únicamente en función del comportamiento de estos últimos, sino que esta relación se ve mediada por el valor estratégico que estos poseen para los intereses vitales de los más poderosos. En este sentido, en tanto mayor es el valor estratégico que el Estado periférico representa para los intereses vitales del hacedor de reglas, menores serán los castigos impuestos por este último por comportamientos irredentos desarrollados por el primero. En contraposición, a menor valor estratégico, existe una mayor facilidad para infligir castigos y, por tanto, es esperable observar sanciones más fuertes, incluso frente a menores grados de oposición directa.

Esto se explica en tanto, cuando un actor periférico sea relevante para la superpotencia de alguna forma importante, es de esperar que esta ponderará los costos del castigo por comportamientos irredentos frente a los costos de alguna retaliación de algún tipo por parte del actor periférico. El valor estratégico de un Estado periférico para una gran potencia está condicionado por el impacto que cualquier medida de retaliación pueda llegar a tener en los intereses nacionales de esta última⁶. De este modo, como reconoce Hart, desde una concepción del poder como control sobre los eventos y resultados, muchas veces los actores pueden tener un importante poder bilateral derivado del interés de otros actores por los

recursos y acontecimientos bajo su control (1976, p. 302).

De esta manera, la probabilidad de acción de un castigo de una gran potencia sobre un Estado periférico no está dada únicamente por las acciones de este último, sino también por el valor estratégico que este representa para el hacedor de reglas y la probabilidad misma de una retaliación por parte de este actor menor. Cuando el último término de la ecuación es lo suficientemente alto, habrá mayor margen de maniobra para que el comportamiento del periférico se adecúe a las consideraciones que observa como necesarias o favorables en algún momento dado, aun cuando estas estén en contra de los designios de la gran potencia. En pocas palabras, a mayor probabilidad de retaliación o mayor valor estratégico (siendo el segundo término más importante que el primero), menor probabilidad de castigo por parte de las grandes potencias, incluso frente a comportamientos irredentos, revisionistas o confrontativos.

Definida esta ecuación, cabe resaltar que una característica esencial del concepto de valor estratégico es su relatividad y carácter esencialmente contextual, en cuanto su valor depende del contexto histórico en el que se desarrolla el análisis. En pocas palabras, los activos de los que dispone, los pasivos que acumula o la situación particular que atraviesa un determinado Estado periférico pueden considerarse como valores estratégicos para

⁶ En los términos de Escudé, puede decirse que a mayor valor estratégico la autonomía es mayor porque los costos y riesgos de uso de esa autonomía son menores y viceversa.

los intereses nacionales de una gran potencia en un determinado momento histórico, pero no para otra, o no en otro contexto. Esta condición está definida de forma esencial en la construcción del interés nacional que persigue cada gran potencia y del contexto histórico, económico y sociopolítico a nivel internacional en un momento dado, el cual puede ser más o menos claro para su lectura por los líderes de los Estados periféricos.

Además, como queda claro, esta variable se desarrolla a nivel relacional porque su valor, si bien se expresa sobre una unidad, depende no solo de las características de esta unidad, sino también de las características propias y los intereses de otra. Si bien la ubicación geográfica o los recursos son características objetivas, el hecho de que estas se tornen relevantes dependen de los intereses particulares de la gran potencia considerada. En otros términos, el valor estratégico de un país periférico es una construcción intersubjetiva, que depende de la relación construida entre ambos actores. Es una variable a nivel de las unidades, pero que solo puede ser comprendida bajo una lógica sistémica⁷.

Ahora bien, más allá de los intereses vitales que tal o cual potencia pueda poseer en determinado contexto histórico, existen ciertas dimensiones concretas relativamente comu-

nes a distintos periodos históricos y frente a diferentes potencias que permiten establecer de forma más específica qué Estados se configuran como estratégicamente relevantes para aquellas. En este sentido, el valor estratégico se da cuando un Estado periférico posee al menos una de las siguientes condiciones⁸:

– Cuando tiene *recursos naturales* necesarios para la gran potencia considerada, que depende de ellos para mantener su estatus de gran potencia: para consolidar su desarrollo económico, mantener la calidad de vida de sus ciudadanos, afianzar su seguridad energética, desarrollar nuevas tecnologías, etc. En este sentido, mientras más sensible y (fundamentalmente) vulnerable sea un Estado central frente a un determinado recurso, mayor será la relevancia estratégica del Estado periférico poseedor del mismo (Keohane y Nye, 1977, pp. 6-20). Entre estos recursos cabe resaltar especialmente los reservorios de petróleo, de gas, de agua dulce (recurso potencialmente más estratégico en el largo plazo) y de minerales estratégicos y tierras raras (destacándose hoy día el uranio, el manganeso, el cobre, el níquel, el cobalto, el titanio, el litio, el coltán y la bauxita y el aluminio).

– Cuando su *posición geográfica* es relevante para el Estado central dada su capacidad de

⁷ Todo esto implica que la medición de esta variable, más allá de su desarrollo teórico, implica un importante grado de reflexión y conocimiento situacional, lo que limita su categorización mediante análisis simples. Es un concepto que, en la práctica, es necesariamente relativo, contextual, complejo y fluctuante. En este sentido, las características propias de esta variable hacen que su estudio sea más fructífero mediante estudios de caso o análisis de tipo comparado antes que mediante cálculos estadísticos sobre grandes bases de datos.

⁸ Estas dimensiones implican una actualización y adaptación propia sobre la propuesta inicial de indicadores de Escudé (1995, pp. 21-24).

maniobrar como base de operaciones militares, por su cercanía a algún Estado percibido como rival o enemigo (a modo de contención) o por lo sustancial de tal posición en ciertas rutas comerciales o de tránsito fundamentales.

– Cuando se destaca por el *desarrollo de bienes peligrosos* que pueden implicar una amenaza directa para la seguridad de los Estados centrales, destacándose principalmente en este sentido la producción de narcóticos y estupefacientes, la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM) y los bienes de uso dual. En el primer caso, el Estado central puede llegar a necesitar y buscar la cooperación del liderazgo del país periférico para el control de esta producción, limitando sus acciones coercitivas sobre el mismo. Por otra parte, la mera posesión de ADM limita las posibilidades de castigo de las grandes potencias frente a aquellos actores poseedores de tales capacidades, en tanto una sanción directa podría implicar una escalada de conflicto con la posibilidad de terribles consecuencias. Además, aunque el Estado productor de este tipo de activos no se decida por una acción tan directa, también podría alentar la proliferación de sus activos estratégicos potencialmente peligrosos. Un Estado castigado puede implicar un Estado ofendido, y un Estado ofendido con capacidad

de exportar armas implica un peligro potencial para las grandes potencias.

– Cuando cuenta con un ámbito de *inestabilidad local* –p. ej., en términos de terrorismo o narcotráfico– que puede repercutir en la seguridad del hegemon. Esta inestabilidad refiere a un foco de amenaza percibido por el hegemon hacia dentro del Estado periférico, encarnado en un grupo en particular que se comporta en contra de los intereses del Estado central y que no puede ser mitigado por el gobierno del periférico en cuestión⁹. Frente a estas problemáticas, los Estados centrales pueden ver como fundamental la necesidad de brindar apoyo contra estas amenazas. En este sentido, si el gobierno periférico se presenta dispuesto a colaborar con el gobierno central en este asunto en particular, su propia inestabilidad puede convertirse en un activo estratégico para la demanda de apoyo y colaboración, así como para el logro de un mayor margen de maniobra, aun cuando desarrolle políticas con cierto grado de oposición frente a los hacedores de reglas en otras agendas¹⁰.

– Cuando posee cierto *valor estratégico político* en tanto cuenta con la capacidad de definir parte del comportamiento de la región periférica a la que pertenece. En general, esta potencia regional posee relaciones de coope-

⁹ Gerhard Drekonja (1983) advirtió que temas como el de las drogas ilícitas, la degradación medioambiental y las dificultades de gobernabilidad le darían a América Latina una suerte de “poderío” o “capacidad caótica” por su efecto negativo para los intereses estadounidenses, lo que llevaría a Washington a tener más en cuenta a la región. Es decir, sería su eventual poder de desestabilización su principal fuente de acción para recuperar la atención internacional, su valor en la política mundial y obtener concesiones por parte de las grandes potencias.

¹⁰ No debe confundirse la inestabilidad local a nivel social con una amenaza sistemática en términos estatales, que supone una amenaza percibida a partir de políticas planeadas y ejecutadas desde la cúpula de gobierno del Estado periférico. Tal situación no implica que las probabilidades de castigo disminuyan, sino todo lo contrario.

ración con el centro y “facilita” el control del hegemon en la periferia. Estos son los llamados *hinge states* o *gateway states*, que actúan como agentes de cambio porque ejercen una excesiva influencia sobre los patrones del mundo y la región a la que pertenecen, siendo percibidos como “territorios estratégicos” para las grandes potencias¹¹.

En conclusión, el valor estratégico es un factor complejo, cambiante y relativo, pero fundamental para estructurar las políticas exteriores de los Estados menos poderosos del sistema frente a los más poderosos, así como las respuestas de estos últimos. Es, tal vez más que ningún otro factor, el componente esencial de las relaciones asimétricas del sistema internacional.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL HACIA ESTADOS UNIDOS EN EL PERIODO 2003-2016¹²

A principios del nuevo milenio surgieron en América Latina una serie de gobiernos de “nuevas izquierdas” (Panizza, 2009, pp. 76-83) que se alejaron del liderazgo político de Estados Unidos, manteniendo un discurso confrontativo y diversificando sus relaciones comerciales y políticas con otros Estados como China, Sudáfrica y Rusia.

En esta oportunidad se ha escogido analizar en profundidad el caso brasileño teniendo en cuenta su prominencia política y económica (siendo el Estado con mayor capacidad económica y militar del Cono Sur). Además, en tanto desarrolló una serie de disputas diplomáticas frente a Estados Unidos en consecutivas ocasiones, sin las correspondientes consecuencias esperadas, puede considerarse que Brasil representa un caso desviado respecto de la teoría existente, dado que produjo un resultado inesperado o contrario a lo que esa teoría predice (Bennett y Elman, 2007, pp. 176-178; George y Bennett, 2004, p. 7) y siendo, por tanto, relevante para el análisis profundo y posible corrección de dicha teoría.

Las relaciones entre Brasil y Estados Unidos se han mantenido amistosas desde hace más de 40 años. Sin embargo, no siempre se caracterizaron por ser así. Tal como indica Hirst (2013, p. 27), con la llegada de Luiz Inácio “Lula” da Silva al poder, la política exterior brasileña entró en una etapa de afirmación. Se la define de esta manera debido al carácter afirmativo en los discursos y en el accionar del nuevo presidente, marcando las nuevas ambiciones brasileñas y el límite de las concesiones que el nuevo gobierno estaba dispuesto a hacer en pos de conquistarlas (pp. 27-62).

¹¹ Russell y Calle (2009, p. 40) reconocen que en ciertas instancias Washington delega o comparte el manejo de las “turbulencias” en la periferia con aquellas potencias regionales que tienen capacidad de dirigir a la región.

¹² Los resultados aquí presentados son un resumen de un estudio comparado más amplio realizado en el marco de la tesis doctoral para la Universidad Torcuato Di Tella. Si bien los datos aquí desarrollados son una simplificación de una investigación mayor, encuentran su respaldo en la misma y sirven como referencia de los resultados allí alcanzados. Para un análisis más profundo de las relaciones aquí descritas visitar: <https://www.researchgate.net/publication/351945441>.

Los primeros años de gobierno de Lula da Silva se vieron marcados por la necesidad de reconquistar la confianza internacional y disipar los rumores de una administración radical y antiimperialista que iría en contra de los valores de la clase empresarial. Para ello, tanto Itamaraty como el mismo da Silva debieron revitalizar las comunicaciones bilaterales entre la Casa Blanca y el Planalto. Sin embargo, esto no significó una alineación automática. Al tiempo que buscaba mantener posiciones aceptables con su par del Norte, Lula comenzó a tejer lazos con otros poderes emergentes, como lo eran China, Rusia, India y Sudáfrica, creando así los BRICS (Hirst, 2013, p. 62; Gratiús, 2007, pp. 26-27).

Una de las principales características de la administración da Silva fue la reactivación del multilateralismo que había sido dejado de lado en presidencias pasadas, haciendo hincapié en la relación con sus vecinos y la cooperación Sur-Sur (Pecequillo, 2010, pp. 137-138). Durante estos años, sin llegar a transformarse en un actor contestatario del orden mundial dominante, Brasil pasó a impulsar nuevas coaliciones para influir sobre algunas de las agendas más importantes de la política mundial (Bernal-Meza, 2015, p. 26). Ya desde el inicio de sus mandatos, se puede observar el surgimiento de la estrategia de oposición limitada (Russell y Tokatlán, 2008, p. 231) característica de las presidencias del Partido dos Trabalhadores (PT).

En este marco, la política exterior del primer mandato de Lula se vio marcada por tres escaramuzas significativas entre Estados Unidos y Brasil: la reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que luego

llevó al rechazo a la formación del ALCA, y la gestión de la crisis política en Honduras. En este sentido, Brasil se demostró constantemente opositor a la ola proteccionista impuesta por algunos de los países más ricos del mundo, entendiendo que esto afectaba a los países en vías de desarrollo, proponiendo que los países industrializados den el ejemplo: “El proteccionismo de los países ricos penaliza injustamente a los productores eficientes de las naciones en desarrollo” (da Silva, 2003).

En la Cumbre de las Américas de 2005, Lula declaró: “Para Brasil no tiene sentido hablar de libre comercio mientras persistan los gigantescos subsidios de agricultura que desnivelan el campo de juego” (Archivo Histórico RTA S.E., 2015). El Planalto siempre tuvo conciencia de las pérdidas que podría sufrir con la implantación del ALCA, considerando que renunciaría al liderazgo político y económico que mantenía en el Mercosur. A su vez, Brasil reclamaba que el acuerdo que Estados Unidos proponía para la región no tenía en cuenta las asimetrías de los Estados menos desarrollados ni la competitividad de los productos agropecuarios (Moniz Bandeira, 2006, p. 152). De esta manera, la negativa al ALCA terminó por convertirse en uno de los vértices más importantes de la rivalidad entre Brasil y Washington en las presidencias de Lula da Silva.

Por otra parte, resulta relevante resaltar que, ante la invasión a Iraq en 2003, Brasil apoyó la defensa del sistema multilateral al cual consideraba “un imperativo, ante el riesgo de un retroceso en el orden político internacional” (Da Silva, 2003). Brasil se posicionó junto con Francia, Rusia y Alemania en contraposición a

la “Coalición de los Dispuestos” liderada por Estados Unidos y compuesta por naciones como Gran Bretaña, España, Portugal y Polonia (Pecequillo, 2010, p. 141).

Al comenzar el segundo mandato de Lula, aires favorables parecían soplar hacia América Latina. Luego de una larga espera de ocho años, el partido demócrata volvió a la Casa Blanca bajo el liderazgo de Barack Obama. Sin embargo, la crisis hondureña de 2009 representó una combinación entre conflicto y camaradería entre los dos gigantes americanos. Luego del golpe de Estado contra Zelaya, Brasil y Estados Unidos condenaron al golpe y presionaron por el retorno de la democracia. Pero luego de la resistencia opositora hondureña y que Zelaya se encontrara refugiado en la embajada brasileña en Honduras, Estados Unidos apoyó el golpe militar, mientras que Brasil mantuvo su posición inicial, rehusándose a reconocer como legítima la nueva administración de Porfirio Lobo (Pecequillo, 2010, pp. 146-147). En esta crisis, Brasil demostró la reafirmación de su autonomía con respecto a Estados Unidos manteniendo su postura inicial.

Durante la presidencia de Dilma Rousseff, sucesora de Lula luego de las elecciones presidenciales de 2011, las relaciones con Estados Unidos fueron aún más ambiguas que en el periodo de Lula. Si bien Dilma necesitaba mantenerse en buenos términos con Obama para conservar su preponderancia en los foros multilaterales como el G20 y el G8, ambos gobiernos discreparon fuertemente con respecto a diferentes tópicos en más de una ocasión.

Una de las temáticas más delicadas en la relación bilateral fue el bloqueo político y económico de Cuba. Dilma Rousseff no dudó en expresar su opinión sobre esta cuestión en reiteradas ocasiones y en diferentes ámbitos en donde hizo notar su ferviente desacuerdo con la política de bloqueo (Agência Estado, 2012), defendiendo que la VI Cumbre de las Américas debería ser la última sin la nación caribeña.

Otra cuestión generadora de tensiones entre la Casa Blanca y el Planalto fue la proliferación nuclear iraní. Tras el acercamiento con el Estado persa en la administración da Silva, Rousseff decidió alejarse y apoyar las iniciativas norteamericanas a cambio de su apoyo para ingresar como miembro permanente del Consejo de Seguridad. Como esta propuesta nunca llegó, Brasil decidió rechazar la resolución de la Asamblea General que estimaba sanciones para la República de Irán, lo cual tensionó las relaciones bilaterales entre el Planalto y la Casa Blanca. Ante la filtración de un documento oficial que daba indicios de que Irán estaba desarrollando una ojiva Nuclear, Estados como Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos buscaron la aprobación de sanciones contra la República Islámica. La votación fue aprobada finalmente con 12 votos a favor, 1 abstención (El Líbano) y los votos en contra de Brasil y Turquía.

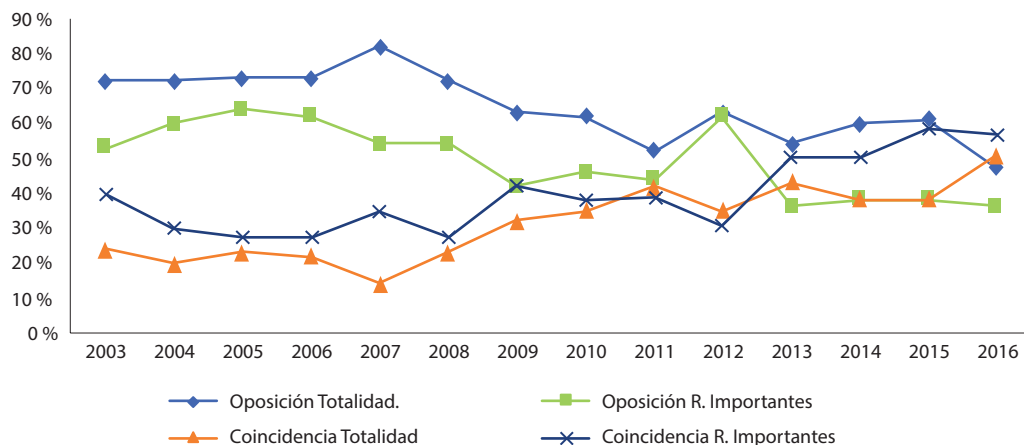
A su vez, si se analizan las actuaciones en foros multilaterales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, queda expuesta la ambivalencia del país sudamericano. La presidencia de Lula da Silva Brasil mostró una tendencia descendente en las coincidencias con la postura estadounidense, reflejándose en un promedio de apenas un 24% de coincidencia

en la totalidad de las resoluciones y de un 33% en aquellas consideradas como importantes por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, mientras que se opuso en un 71% de la totalidad de las votaciones y en un 54% en instancias de resoluciones “importantes”.

Durante la presidencia de Dilma Rousseff Brasil se opuso, en promedio, en un 41% de

las votaciones sobre la totalidad de resoluciones y en un 48% en las votaciones sobre las resoluciones más importantes. Los promedios durante ambos periodos no se alejan de un caso comúnmente reconocido como de alta oposición frente a Estados Unidos, como lo fue Argentina durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

Figura 1
Coincidencias y oposiciones de Brasil frente a Estados Unidos
en votaciones de la Asamblea General de la ONU (2003-2016)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2003-2016).

Los niveles de oposición de Brasil en la ONU, si bien no llegaron a los extremos del caso venezolano, fueron en promedio más altos que los de un caso comúnmente reconocido por su oposición a Washington, como lo es Argentina, y fueron también más altos que el promedio regional.

Cabe recordar que América Latina es considerada la región de mayor oposición del mundo

en los términos de este indicador, lo que ubica a Brasil en una posición especialmente comprometida. Sería errado hablar de una confrontación directa y conflictiva, pero tampoco se puede negar que Brasil, en su búsqueda de promoción de una nueva política regional e internacional en el marco del ascenso de los BRICS, fue una piedra en el zapato para la diplomacia norteamericana en más de una ocasión.

Tabla 1
Promedios de coincidencia y oposición en resoluciones
de la Asamblea General de las Naciones Unidas

	Coincidencia en totalidad de resoluciones (%)	Coincidencia en resoluciones importantes (%)	Oposición en totalidad de resoluciones (%)	Oposición en resoluciones importantes (%)
Argentina 2003-2015	36	53	60	39
Brasil 2003-2016	31	39	65	49
Venezuela 1998-2018	25	19	72	75

Fuente: elaboración propia con base en datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2003-2016).

Concluyendo, se puede advertir que, en el plano discursivo, a diferencia de otros Estados del continente sudamericano, si bien ambos mandatarios presentaron reiteradas divergencias con el orden internacional establecido, acusándolo de arcaico y poco representativo, las acusaciones directas contra Estados Unidos fueron pocas. Aun así, tal como apunta Schweller (2011, pp. 293-294):

De hecho, las elites brasileñas no describen el orden mundial occidental en términos de multilateralismo e inclusión, sino más bien como un orden impuesto y gobernado por poderosos Estados anglosajones, que utilizan las instituciones internacionales y las normas aplicadas arbitrariamente para controlar a los Estados más débiles no occidentales. La jerarquía global, a sus ojos, es menos una función de poder material que de raza.

Más aún, si se observan las votaciones y los discursos en foros multilaterales como la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU, se puede denotar una inconformidad marcada por parte de Brasil con el *statu quo* y la

posición que ocupaba en el sistema internacional, aludiendo en muchas ocasiones a una clara oposición a las propuestas y políticas presentadas por Estados Unidos, no solo en cuestiones generales, sino en temas puntuales, muchas veces estratégicamente relevantes para este país.

Brasil fue así uno de los principales promotores de la autonomía política respecto de Estados Unidos y Europa, instando a los países emergentes del BRICS, así como a otras democracias líderes del sur y del este (México e Indonesia, entre otras), a promover un orden internacional paralelo y autónomo del orden occidental que aferró sus raíces desde la posguerra. A su vez, instó a sus pares a demostrar al mundo que ya no cumplirían rutinariamente con los deseos de Washington. Esta rebeldía se tornó evidente en las conversaciones comerciales de la Ronda de Doha y en las negociaciones sobre el cambio climático, donde Brasil, junto con otros actores en ascenso, fueron más reticentes a las posiciones norteamericanas que a las chinas (Schweller, 2011, pp. 293-294).

De esta forma, en el plano práctico, Brasil no solo fue uno de los principales promotores

de un orden internacional paralelo, sino que se caracterizó también por sus relaciones estrechas con actores de poco gusto para Washington, como China, Rusia e incluso Irán. Aun necesitando de Washington para facilitar su ascenso internacional (o, al menos, que este no fuera obstruido), cada vez que los intereses vitales de Brasil se vieron perjudicados o estuvieron en juego, los dirigentes brasileiros no temieron en usar su injerencia en sus nuevas esferas de influencia extrarregionales (entiéndase los BRICS, IBSA y el G4) para activar los pesos y contrapesos y balancear el poder de Estados Unidos. Además, en términos de las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas, Brasil fue uno de los principales opositores de Estados Unidos en la región. Aún sin alcanzar un carácter directamente confrontativo y violento, como sería el caso venezolano en el mismo periodo, la política exterior brasileira osciló de forma constante entre la oposición limitada y el llano desafío.

LA RESPUESTA ESTADOUNIDENSE

Habiendo detallado algunos de los principales puntos de la política exterior de Brasil hacia Estados Unidos, resulta relevante ahora indagar sobre la respuesta de Washington frente a la política de oposición limitada planteada por Lula Da Silva y Dilma Rouseff en el mismo periodo. Al respecto, el registro histórico, analizando tanto en términos discursivos y simbólicos como de acciones concretas llevadas a cabo en el plano político, económico y militar indica, contrario de lo que cabría suponer desde una lectura simplificada del realismo periférico, un reiterado apoyo por parte del gobierno estadounidense al país sudamericano.

Durante los gobiernos de da Silva los acercamientos y los intentos de Washington de plantear relaciones más amenas fueron múltiples (Pecequillo, 2010, p. 133). Por ejemplo, en 2005, cuando el presidente visitó Brasil, se estableció oficialmente el rango de “diálogo estratégico” a la relación bilateral del país lusitano. Esto se entiende en tanto Lula era visto por la diplomacia norteamericana como un “líder de la izquierda responsable” (p. 141).

En 2007 tuvieron lugar dos visitas oficiales, ambas presidenciales. Una de ellas fue el 31 de marzo, cuando Lula da Silva fue invitado a Camp David (BBC Mundo, 2007), la casa de descanso del presidente norteamericano, lo que lo convirtió en el primer presidente de esta región en asistir allí desde 1991. En dicha visita se trataron temas de gran importancia para las relaciones bilaterales entre ambos países, como la cooperación en biocombustibles y las tratativas para continuar y destrabar las negociaciones en torno a la OMC. Se firmó también un memorándum de entendimiento que se centraba específicamente en la investigación conjunta sobre biocombustibles, principalmente etanol (Pecequillo, 2010, pp. 144-145).

Las relaciones entre el Planalto y la Casa Blanca se estrecharon con la llegada de Barack Obama (Caixeta Arraes, 2012, p. 4), a tal punto que, a pesar de la constante oposición del gobierno brasileiro a diversas políticas llevadas a cabo por Washington, expresadas tanto en términos discursivos como en sus votaciones en distintos foros internacionales, Obama llamó a Lula “el político más popular del planeta” (APArchives, 2015). Tales declaraciones chocan de lleno frente a las declaraciones y los

movimientos revisionistas del presidente brasileño a nivel internacional y resultan difíciles de comprender desde una mirada simplista de la teoría del RP que no considere la alta relevancia que tenía Brasil para los intereses norteamericanos en la región.

Aprovechándose de su creciente protagonismo internacional y la diversificación de sus mercados, Brasil mostró paulatinamente una mayor oposición ante las políticas impulsadas por Estados Unidos. La mayor muestra de ello fue la ya mencionada firma del tratado nuclear con Irán y Turquía. Como respuesta a esto, se realizó una visita oficial de la secretaria de Estado Hillary Clinton en 2010, con el objetivo principal de generar un consenso sobre esta temática (BBC Mundo, 2010). Sin embargo, tras meses de negociación y al no conseguir una respuesta satisfactoria, la secretaria Clinton hizo declaraciones en medios de comunicación en los que presionaba a Brasilia para que adoptara el camino correcto. Aun así, el tono no fue de una rotunda enemistad, sino más bien de búsqueda de conciliación de los intereses.

La posición de Estados Unidos ante Brasil ha sido relativamente permisiva en esta materia. Sin importar el hecho de que Brasil haya hecho un acuerdo internacional con una de las principales amenazas para Washington y el sistema internacional, sin prestar atención a la negativa de acatar el liderazgo de Estados Unidos y la línea que el mismo pretendía para tratar la proliferación nuclear de Irán, las autoridades norteamericanas siguieron expresándose sobre el Planalto como un “socio y un amigo”. La única respuesta relativamente negativa ante el comportamiento brasileño fue decir que el mismo era peligroso para el sistema

internacional y hasta un poco ingenuo (Clinton, 2010a). Sin embargo, las consecuencias no pasaron a mayores.

Durante los mandatos de Rousseff y Obama, la relación bilateral creció en diversas áreas, concretando acuerdos sobre empleo, seguridad social, medioambiente, economía y uso del espacio ultraterrestre, entre otros. En marzo de 2011, durante la visita oficial del presidente Obama a Brasil, se firmaron diez acuerdos bilaterales.

En abril de 2012, Dilma Rousseff viajó a Estados Unidos. El objetivo principal de esta visita fue demostrar al escenario internacional la continuidad de la cooperación entre el hegemon regional y la economía más grande de América Latina. Aparte de celebrar la buena cooperación respecto de los acuerdos del año anterior, ambos líderes firmaron un nuevo Memorándum de Entendimiento sobre Protección Ambiental, un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Estatal y Local y concretaron la Asociación de Aviación Brasil-EE. UU.

Sin embargo, en 2013 las buenas relaciones se vieron tuvieron un revés. Ese año Estados Unidos se vio envuelto en un gran escándalo a nivel internacional tras la divulgación de secretos de varios Estados en la plataforma en línea WikiLeaks. Uno de estos secretos de Estado fue el hecho de que la Agencia de Seguridad Nacional había ejecutado acciones de espionaje ilegalmente sobre diversos políticos y ciudadanos brasileños, incluida Dilma Rousseff (Pardo, 2013), lo que afectó (brevemente) las relaciones de forma negativa.

Luego de un breve periodo de enfriamiento de las relaciones, en 2015 el vicepresidente

norteamericano Joe Biden visitó Brasília para la toma de posesión del segundo mandato de Rousseff. A su vez, del 29 de junio al 1 de julio de ese año, Dilma fue recibida en suelo norteamericano. Llamativamente, pareciera ser que lejos habían quedado los desacuerdos vividos los años anteriores por los descubrimientos de Assange. Tanto la presidenta como Obama se mostraron muy cordiales en todas las actividades que fueron llevadas a cabo y fueron nuevamente evocadas las típicas palabras de siempre para describir la relación bilateral: que la amistad entre Estados Unidos y Brasil es clave para el continente americano, que las relaciones entre ambos países se han fortalecido a lo largo de los años y que eso es gracias a que ambas naciones comparten una gran cantidad de valores (Office of the Press Secretary, 2015). En esta oportunidad se trataron temáticas como la expansión del crecimiento económico y la prosperidad; el liderazgo de ambos países en materia ambiental y cuestiones regionales y, finalmente, la profundización de las relaciones sociales en materia de educación, energía, ciencia, tecnología y salud.

Si bien las relaciones bilaterales entre los dos gigantes americanos parecían mejorar, a finales de 2015 las relaciones se enfriaron a partir del pedido de juicio político hacia Dilma Rousseff por parte del Congreso brasileño, que concluyó con la destitución de la presidenta.

Sin embargo, apenas poco tiempo después, el 21 de septiembre de 2016 el nuevo presidente de Brasil, Michel Temer concurrió a Nueva York con una invitación oficial del vicepresidente, la cual concluyó con risas y cordiales saludos, demostrando que las relaciones entre la Casa Blanca y el Planalto no se vieron

gravemente afectadas por la crisis política de Brasil (Romildo, 2016).

Como dato concreto, resulta revelador el hecho de que entre 2003 y 2016 hubo 26 visitas oficiales de representantes estadounidenses a Brasil y viceversa. Se advierte además un aumento paulatino del flujo de visitas entre 2007 y 2013 con un promedio de 3,5 visitas oficiales anuales de diferentes funcionarios de ambos Estados. Cabe destacar, sobre todo, el alto perfil de las visitas, que incluyeron a algunos de los más altos funcionarios de ambos países. No es un hecho menor que presidentes norteamericanos visitaran Brasil en tres ocasiones durante el periodo estudiado, además de cuatro visitas de secretarios de Estado y dos visitas de vicepresidentes.

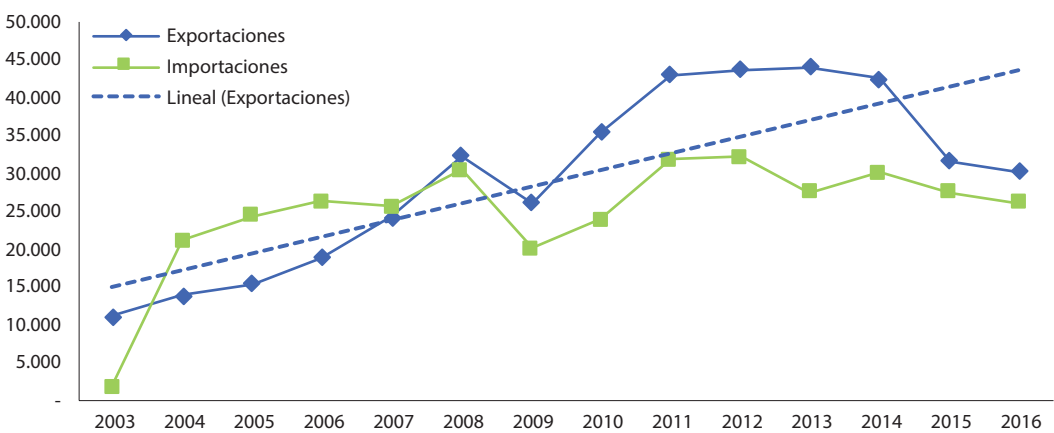
En resumen, al abordar la dimensión política y diplomática de las relaciones bilaterales entre estos actores, se advierte que, si bien han existido altos y bajos en los intercambios, estos jamás alcanzaron un punto de quiebre. A pesar de las tensiones en algunos periodos, el acercamiento relativamente fraternal de Estados Unidos hacia Brasil ha sido prácticamente constante.

Una segunda dimensión relevante de las relaciones bilaterales entre Washington y Brasília es la económica y comercial. La intensidad de los intercambios en este sector es demostrada por más de treinta mecanismos de diálogo entre ambos Gobiernos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2020). Estados Unidos es uno de los mayores socios comerciales de Brasil, al mismo tiempo que este también fue escalando en importancia para la potencia norteamericana durante el periodo estudiado.

En lo que concierne a la relación entre Brasil y Estados Unidos en términos económicos, esta fue de las más positivas de toda la región. Respecto al comercio bilateral, a pesar de las importantes asimetrías y al hecho de que Brasil descendió en importancia para Estados Unidos en términos relativos frente a otros países, lo cierto es que el comercio

bilateral entre ambos actores creció con altibajos, pero de forma constante, durante prácticamente todo el periodo estudiado, decayendo recién a partir del año 2014, fundamentalmente por factores internos de Brasil que repercutieron en su producción de bienes y, sobre todo, en su demanda de importaciones (figura 2).

Figura 2
Comercio bilateral Brasil-Estados Unidos (2002-2016)
(en miles de millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en datos de United States Census Bureau (2020) y el Ministerio de Economía de Brasil (s. f.).

Por otro lado, si bien la IED de Estados Unidos en América Latina decreció durante el periodo estudiado, Brasil se mantuvo como el principal receptor de la región en todo momento. La inversión norteamericana en Brasil ocupó en promedio el 46% de la inversión total en la región latinoamericana durante este periodo. Además, Estados Unidos ha estado constantemente entre los primeros puestos de afluencia de IED en Brasil. Los años de mayor descenso en la posición de Estados Unidos, 2008 y

2009, coincidieron con el periodo de la crisis financiera internacional con epicentro en la potencia norteamericana, que les permitió a otros países (fundamentalmente europeos) posicionarse con más fuerza en Brasil. Pese a esto, Estados Unidos fue recuperando su lugar hasta que en 2012 volvió a ocupar el primer puesto. Considerando aspectos relacionados a la deuda internacional, cabe destacar que Brasil, junto con la Argentina, son los países con mayor deuda contraída en el Cono Sur. Sin em-

bargo, para el caso brasileño las relaciones con las principales entidades financieras mundiales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) resultaron durante los años analizados fundamentalmente positivas y de un acompañamiento constante, gracias al beneplácito norteamericano. Bajo un halo de confianza y credibilidad, Brasil ha recibido importante cantidad de créditos por parte de estas instituciones

En tercer lugar, en el marco de la dimensión estratégico-militar la tendencia indicó una mayor cooperación en términos bilaterales entre ambos países. En el caso de Brasil hubo una estrecha cooperación como delegado de Washington para contener amenazas y escenarios de cooperación regional en términos de seguridad, principalmente en temas relacionados con el narcotráfico, el terrorismo y la inestabilidad regional. Durante este periodo se pudo observar una relación dinámica en cuanto a la compra de armamento norteamericano, siendo Brasil uno de los principales destinos de equipo militar dentro de la región sudamericana, y de ejercicios conjuntos llevados a cabo, destacándose entre ellos el Cruzex, el Panamax, el Rimpac y el Unitas Amphibious. Cabe mencionar también el entrenamiento de tropas brasileñas en suelo estadounidense bajo el paraguas de distintos programas de cooperación, como el Security Assistance Monitor, el Programa Regional de Becas de Defensa y Lucha contra el Terrorismo y el Centro de Cursos Ejecutivos de Estudios de Defensa, entre otros.

Tal como expone Mayer (2020), encargado de redactar reportes sobre esta materia para el Congreso de Estados Unidos, la relación en este ámbito se ha estrechado en los últimos años del periodo analizado, en tanto la iniciativa de crear ámbitos de cooperación a través de tratados bilaterales fortaleció los lazos. Según este analista, para Estados Unidos, Brasil ocupa un rol importante en vista de la cooperación conjunta para el combate de amenazas provenientes del narcotráfico, tráfico de armas, terrorismo internacional y delito cibernético en la región.

Cabe mencionar en este sentido que en el año 2010 Brasil firmó dos pactos de defensa con Estados Unidos: el Acuerdo de Cooperación de Defensa (DCA) y el pacto de Seguridad General de Acuerdo de Información Militar (GSOMIA). Además, luego de que en el año 2012 Rousseff y Obama también lanzaran el Diálogo de Cooperación de Defensa a nivel ministerial, con el propósito de ampliar el alcance de la asociación militar entre ambos países, en 2015 ambos presidentes ratificaron los pactos mencionados.

De esta manera, se evidencia que frente a la lógica revisionista de Brasilia entre 2003 y 2016, Estados Unidos se destacó por presentar un alto nivel de permisividad. A pesar de la oposición que el Planalto presentó hacia las políticas regionales e internacionales que propuso Washington, las relaciones no se vieron afectadas en gran medida y la actitud de Estados Unidos en respuesta al comportamiento brasileño fue siempre benevolente en múltiples áreas.

EL VALOR ESTRATÉGICO DE BRASIL FRENTE A ESTADOS UNIDOS

Como se vio en las secciones anteriores, el Brasil de los gobiernos petistas presentó una limitada, aunque recurrente, oposición hacia las políticas internacionales impulsadas por Estados Unidos. Sin embargo, las relaciones políticas y económicas no hicieron más que mejorar. Se propone aquí que tal actitud puede explicarse a partir del valor estratégico que Brasil representaba en tales años para Washington.

En los últimos años, Brasil se ha consolidado como una genuina potencia regional. Gracias a sus dimensiones, recursos materiales y a la práctica de una política proactiva caracterizada por un constante activismo internacional, el país sudamericano ha sabido aprovechar sus oportunidades de consolidación de poder, proyectándose no solo en el ámbito regional, sino también con potencial incidencia en la toma de decisiones de asuntos globales. El paulatino protagonismo de Brasil en el continente americano devino en la atención de Estados Unidos donde, salvo episodios particulares, la sinergia entre las administraciones de ambas naciones durante los mandatos Bush-Lula y Obama-Rousseff puso en relieve el reconocimiento de Brasil como un baluarte importante para la nación norteamericana, principalmente como promotor de la estabilidad en la región, a pesar de sus intenciones revisionistas a nivel global.

Estados Unidos ha tendido a utilizar su agenda de Seguridad Nacional como brújula para definir su política exterior. Debido a esto, su atención sobre los asuntos latinoamericanos ha variado con los años y con sus correspon-

dientes contextos políticos. En relación con ello, a partir de la administración Bush, luego de la declaración de guerra contra el terrorismo en 2001, la región latinoamericana perdió transcendencia en la agenda norteamericana, en tanto Washington centró su atención en combatir a los movimientos terroristas de Medio Oriente (Fuentes y Rojas Aravena, 2003).

Es a partir de este distanciamiento de Estados Unidos respecto a la región que Serbin (2009, p. 147) identifica el surgimiento de una nueva dinámica y un nuevo mapa político consolidándose en América del Sur, oportunidad perfecta para un Brasil que se encontraba deseoso de proyectar su liderazgo regional a través del desarrollo productivo, industrial y social, junto con una tasa de crecimiento sostenida en el tiempo. Brasil se presentó así como una potencia en ascenso, ordenada internamente y con los recursos suficientes para ocuparse de los asuntos latinoamericanos en reemplazo de Estados Unidos, un actor confiable en quien “delegar” la autoridad regional. En este marco, su activo más atractivo para Estados Unidos fue su valor estratégico-político.

Cabe recordar que Brasil posee el mayor territorio de América Latina, que representa el 44% de la superficie de la región. A la época contaba también con más de 209 millones de habitantes, el mayor presupuesto militar de la región latinoamericana y representa el 51% del total del producto interno bruto (PBI) del Cono Sur. Asimismo, encarna más del 50% de la riqueza, la población, el territorio y los activos militares de Sudamérica, lo que lo convierte en el principal actor de la región y en un interlocutor clave para Estados Unidos (Schweller, 2011, pp. 293-294). Casi ningún

otro país en el mundo ha logrado una supremacía tan clara en recursos de poder respecto de otros actores de su región.

Además, en términos militares, tanto su gasto como su personal activo superan ampliamente al resto de los países del continente. En este sentido, la importancia estratégica que posee Brasil en el periodo analizado ha ido en aumento. Las Fuerzas Armadas brasileñas son las segundas más grandes de todo Occidente, solo siendo superadas por Estados Unidos por 200.000 efectivos (Vergun, 2019).

A fin de ilustrar la importancia militar de Brasil en la región latinoamericana, cabe destacar la intervención en Haití en 2004, la cual incluyó el despliegue más grande de las Fuerzas Armadas brasileñas fuera del territorio de su país desde la Segunda Guerra Mundial. Según Mónica Hirst (2013, p. 189), esta intervención fue para Brasil un “instrumento para el prestigio y reconocimiento internacionales”. Posteriormente, luego del terremoto de 2010, Brasil reafirmó su presencia en Haití a través de la Misión de las Naciones Unidas por la Estabilización de Haití (Minustah), y generó un plan de reconstrucción para el país caribeño durante el gobierno de Lula. Sumado a esto, las tropas brasileñas formaron parte de misiones de mantenimiento de la paz en Liberia, República Centroafricana, Costa de Marfil y Timor Oriental (Sweig, 2010). Tal como remarcó Hirst (2013): “Al ofrecerse seguridades en la esfera de intereses económicos, un nuevo tipo de expectativa fue expresada a Brasil por el gobierno de Bush en relación con su moderación y acción de intervención en escenarios de inestabilidad (Bolivia), radicalización (Venezuela) o falla institucional (Haití)” (p. 227).

Este visto bueno por parte de Estados Unidos se daba en paralelo a un contexto de crecimiento económico exponencial del Brasil y con un amplio apoyo de la ciudadanía hacia el Partido de los Trabajadores, lo que generó un escenario de estabilidad interna. Las consecuencias y victoriosas intervenciones de Brasil en situaciones de crisis en países de la región lo asociaron al rol de “bombero” y mediador primordial en el espacio latinoamericano, respaldado por un instrumento diplomático presidencial fuerte (Hirst, 2013). El grado de pragmatismo del gobierno de Lula para mantener la estabilidad frente a los diferentes problemas que emergían en la región creó un espacio de confianza en el que Estados Unidos se permitía delegar el poder a Brasil en tanto su actuación, si bien de actitud revisionista a nivel global, se daba dentro del marco de los intereses vitales del hegemon para el marco regional.

Por otra parte, Brasil posee capacidades latentes en su desarrollo nuclear, cuestión que pone en alerta a Estados Unidos y obliga a un tratamiento cuidadoso con su contraparte latinoamericano para evitar un alejamiento aún mayor y el desarrollo de políticas que podrían tornarse peligrosas. Por un lado, Brasil ha desempeñado un papel “pacifista” respecto a la seguridad nuclear en América del Sur, fundamentalmente a través de la red de cooperación bilateral e inspección de instalaciones nucleares entre el país sudamericano y su vecino Argentina. Sin embargo, al mismo tiempo se ha mostrado reticente ante el régimen de salvaguardias establecido en el Acuerdo Cuadripartito de Salvaguardias Integrales entre Brasil, Argentina, la Agencia Argentina-Brasileña de Contabilidad y Control (ABACC) y la Agencia

Internacional de Energía Atómica (OIEA) y a la firma del Protocolo Adicional, catalogándolo como “invasivo”, a pesar de que al 31 de diciembre de 2021, 138 Estados y la Euratom tienen protocolos adicionales en vigor.

En esencia, aunque los comportamientos de Brasil no han significado escaladas de tensiones en este ámbito, el país cuenta con capacidad suficiente en las centrifugadoras de la planta de enriquecimiento de Resende para producir uranio altamente enriquecido en un tiempo relativamente corto. Tal es así que las capacidades de Brasil en el sector nuclear, su comportamiento ambiguo y la voluntad de Washington de limitar sus posibilidades de proliferación, posicionan al país sudamericano como un actor de relevancia, a pesar de no contar al momento con armas nucleares desarrolladas. Así, las potenciales capacidades brasileñas son percibidas por Estados Unidos como un componente latente de su valor estratégico, que incide en los cálculos sobre el tipo de relación bilateral, los posibles castigos ante comportamientos revisionistas o confrontativos y las hipotéticas consecuencias y costos que estos podrían tener en términos de proliferación. Tal como afirma Escudé (2004, p. 4), a los actores nucleares se los trata con guantes blancos.

Finalmente, respecto a la posesión de recursos naturales, esta puede ser interpretada, para el caso brasileño, como un elemento de valor estratégico de proyección futura o latente más que un componente consolidado. Esto quiere decir que, si bien durante el marco temporal analizado Estados Unidos no era completamente vulnerable a los recursos naturales estratégicos que Brasil poseía, ciertas

tendencias podían inferir una futura mayor dependencia y un aumento de la sensibilidad.

La potencial importancia de Brasil en términos de recursos está principalmente definida por la posesión de “minerales críticos”. Estos se definen como tales por ser esenciales para la seguridad económica y nacional de Estados Unidos. De la lista publicada por el Departamento del Interior de los Estados Unidos (2019), de los 35 minerales que son considerados críticos para la nación norteamericana, Brasil posee 13. Entre los principales que exporta se ubican: el niobio, el tantalio (de los cuales Brasil posee el 98,2 y el 50% del total de las reservas mundiales), el grafito, los asbestos, el aluminio, la vermiculita, el hierro y el acero.

CONCLUSIONES

Reconocer algún tipo de poder en los países periféricos y débiles del sistema entra en conflicto con los planteamientos básicos de Carlos Escudé y su teoría del realismo periférico. Para el autor, la disyuntiva para los periféricos que no cuentan con suficiente poder material para imponer las directivas del sistema es clara: acatar las reglas impuestas por los más poderosos, reduciendo costos y riesgos, u oponerse a las mismas, bajo los riesgos de sufrir ruinosas consecuencias.

Sin embargo, una mirada a la historia contemporánea muestra que tal relación no es necesariamente tan directa. Por el contrario, en ocasiones, países tan diversos como Pakistán, Brasil y Venezuela han logrado ejecutar políticas exteriores divergentes respecto de lo esperado por parte de los principales formadores de reglas del sistema sin incurrir en castigos

directos e incluso, ocasionalmente, se han visto beneficiados. En esencia, no todos los momentos históricos ni todos los países periféricos son iguales. Existe una serie de factores que los hace intrínsecamente diferentes, así como a los contextos en los que estas relaciones operan. Si bien resultan factores complejos, cambiantes y relativos, propios de cada momento histórico, comprender tales variables, describirlas y analizarlas es fundamental para lograr explicar las peculiaridades de las relaciones asimétricas.

En este sentido, tal como se abordó en este trabajo, cuando el valor estratégico percibido de un país periférico para una gran potencia es lo suficientemente alto, eso lleva al desarrollo de relaciones mucho más complejas que escapan a la mera dicotomía entre oposición y ostracismo o alineamiento y beneficios tangibles. En el caso de Brasil, su especial relevancia estratégica permitió que diversas acciones alejadas de los preceptos estadounidenses permitieran igualmente el desarrollo de una relación positiva y fructífera para ambas partes, alimentada por cierto beneplácito por parte de Washington frente a la oposición limitada presentada por Brasilia.

Acciones y proclamas como las llevadas adelante por los mandatarios brasileiros no se le permiten gratis a cualquiera. Desde el punto de vista del RP, esto resulta paradigmático y solo explicable a partir del reconocimiento del importante valor estratégico que Brasil revestía para el liderazgo norteamericano, fundamentalmente debido a la consideración de su estratégico valor político, su posición geopolítica, el potencial valor de sus recursos naturales y sus características en el ámbito nuclear. El valor estratégico, lejos de ser un factor menor, es una variable

condicional esencial para entender y explicar las relaciones interestatales entre desiguales.

REFERENCIAS

- Agência Estado (2012). Dilma defende fim do bloqueio econômico a Cuba. *Época Negócios*. <https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Visao/noticia/2012/04/dilma-defende-fim-do-bloqueio-economico-cuba.html>. Recuperado el 25 de noviembre de 2020.
- APArchives (2015). <https://www.youtube.com/watch?v=Z6q2qP2IIIE>
- Archivo Histórico RTA S.E (2015). *IV Cumbre de las Américas: Lula contra el ALCA*. <https://www.youtube.com/watch?v=TVNu4RuVCqo>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2020). *Informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo 2019: Reseña del Año*. BID
- BBC Mundo (2007, 31 marzo). *Lula devuelve la visita a Bush*. <http://news.bbc.co.uk>.
- BBC Mundo (2010). *Clinton llega a Brasil en busca de consenso sobre Irán*. https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/03/100303_hillary_clinton_brasil_lula.
- Bennett, A. y Elman, C. (2007). Case study methods in the international relations subfield. *Comparative Political Studies*, 40(2), 170-195.
- Bennett, A. y George, A. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Bernal-Meza, R. (2015). La inserción internacional de Brasil: el papel de BRICS y de la región. *Universum*, 30(2), 17-35.
- Bush, G. (2005). *President Bush Meets with President Lula of Brazil*. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/11/20051106-1.html>
- Bush, G. (2007). *President Bush Welcomes President Lula of Brazil to Camp David*. [OASIS, ISSN: 1657-7558, E-ISSN: 2346-2132, N° 36, Julio - Diciembre de 2022, pp. 153-180](https://geor-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- gewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/03/20070331-3.html
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación socio-lógica*. Siglo XXI Editores.
- Caixeta Arraes, V. (2012). Relações Brasil e Estados Unidos no período Bush: expectativas e frustrações. *Meridiano* 47, 13(133), 26-33.
- Central Intelligence Agency (2020). *South America: Brazil — The World Factbook - Central Intelligence Agency. The World Factbook*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2019). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2019*. Cepal.
- Clinton, H. (2010a). *Remarks with Brazilian Foreign Minister Celso Luiz Nunes Amorim*. <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/03/137774.htm>
- Clinton, H. (2010b). *Remarks on the Obama Administration's National Security Strategy*. <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/05/142312.htm>
- Colacrai, M. (2019). Perspectivas teóricas, relaciones internacionales y política exterior en Argentina. Devenir y situación actual. *Estudios Internacionales*, 51(194), 113-130.
- Congressional Research Service (2016). *Brazil: Background and U.S. Relations*. Congressional Research Service.
- Da Silva, L. (2003). *Discurso de abertura de sesiones legislativas* [Sesión 001.1.52.N. Câmara dos Deputados, 17/02/2003]. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/notas.html>.
- Da Silva, L. (2005) *President Bush Meets with President Lula of Brazil*. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/11/20051106-1.html>
- Dixon, W. J. (1981). The emerging image of UN politics. *World Politics*, 34(1), 47-61.
- Drekonja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. CEREC-CEI.
- Eckstein, H. (2000). Case study and theory in political science. *Case study method*, pp. 119-164.
- Erlandson, D. A., Harris, E. L., Skipper, B. L. y Allen, S. D. (1993). *Doing naturalistic inquiry*. SAGE.
- Escudé, C. (1995). *El realismo de los Estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Escudé, C. (2004). A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global. *Agenda Internacional*, (1), 16-27.
- Escudé, C. (2009). Realismo periférico. Una filosofía de política exterior para Estados débiles. *Serie Documentos de Trabajo de la Universidad del CEMA*, (406).
- Escudé, C. (2012). *Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Lumiere.
- Escudé, C. (2016). *Entrevista para E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2016/11/28/interview-carlos-escude/>.
- Fuentes, C. y Rojas Aravena, F. (2003). El patio trasero: América Latina y Estados Unidos pos-Irak. *Nueva Sociedad*, 185, 64-163.
- Geddes, B. (2003). *Paradigms and sand castles: Theory building and research design in comparative politics*. University of Michigan Press.
- George, A. L., Bennett, A., Lynn-Jones, S. M. y Miller, S. E. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Gerring, J. (2008). Case selection for case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques. En J.

- M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady y D. Collier, (Eds.) (2008). *The Oxford handbook of political methodology* (vol. 10). Oxford Handbooks of Political.
- Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?* (vol. 35). Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.
- Hart, J. (1976). Three approaches to the measurement of power in international relations. *International Organization*, 30(2), 289-305.
- Hirst, M. (2013). *Understanding Brazil-United States Relations*. Fundação Alexandre de Gusmão.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios internacionales*, 12(46), 91-130.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little and Brown.
- Levy, J. S. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict management and peace science*, 25(1), 1-18.
- Lijphart, A. (1963). The analysis of bloc voting in the General Assembly: A critique and a proposal. *American Political Science Review*, 57(4), 902-917.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *The American Political Science Review*, 65(3), 682-693.
- Lodola, G. (2009). Vicios y virtudes del estudio de caso en política comparada. *Boletín de Política Comparada*, 1, 6-25.
- MacDonald, K. y Tipton, T. (1993). *Using Documents*. SAGE.
- Marin-Bosch, M. (1998). *Votes in the UN General Assembly*. Kluwer Law International.
- Mayer, P. J. (2020). *Brazil: Background and U.S. Relations*. Congressional Research Service.
- McNabb, D. E. (2015). *Research methods for political science: Quantitative and qualitative methods*. Routledge.
- Ministerio de Economía de Brasil (s. f.). *Base de dados do Comércio Exterior Brasileiro*. Ambiente em Migração Ministério Da Economia. <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/base-de-dados-do-comercio-exterior-brasileiro-arquivos-para-download>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2020). *Estados Unidos*. <http://www.itamaraty.gov.br/es/ficha-pais/6073-estados-unidos-de-america>.
- Moniz Bandeira, L. (2006). Brazil as a regional power and its relations with the United States. *Latin American Perspectives*, 33(3), 12-27.
- Neto, O. A. y Malamud, A. (2015). What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. *Latin American Politics and Society*, 57(4), 1-27.
- Office of the Press Secretary (2015). *Remarks by President Obama and President Rousseff of Brazil in Joint Press Conference*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/06/30/remarks-president-obama-and-president-rousseff-brazil-joint-press>.
- Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos (2018). *Datos anuales*. <https://www.bea.gov/international/di1usdbal>. Recuperado el 26 de junio de 2020.
- Ortiz de Zárate, R. (2016). *Dilma Rousseff*. https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/dilma_rousseff#10.
- Panizza, F. (2009). Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. *CIDOB Revista de Asuntos Internacionales*, 75-88.
- Pardo, D. (2013). *Por qué Brasil está en el centro del escándalo de espionaje en EE. UU.* *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130822_tecnologia_brasil_snowden_eeuu_dp.

- Pecequillo, A. S. (2010). *Manual do candidato: política internacional*. Fundação Alexandre de Gusmão.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.
- Reis da Silva, A. L. y Pérez, J. O. (2019). Lula, Dilma, and Temer: The rise and fall of brazilian foreign policy. *Latin American Perspectives*, 46(4), 169-185.
- Romildo, J. (2016). *Joe Biden elogia la reunión con el presidente de Brasil*. Agência Brasil. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/internacional/noticia/2016-09/joe-biden-praises-meeting-brazil-president>.
- Russell, R. y Calle, F. (2009). La "periferia turbulenta" como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. *Documento de trabajo, Proyecto: Crisis de Estado, Gobernabilidad Internacional y Seguridad*. Universidad Torcuato Di Tella.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2008). Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos. En R. Lagos (Comp.) *América Latina ¿integración o fragmentación* (pp. 209-235). Edhasa.
- Schweller, R. (2011). Emerging powers in an age of disorder. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 17(3), 285-297.
- Seawright, J. y Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308.
- Selcher, W. (1978). *Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds*. Westview Press.
- Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, 219, 145-156.
- Soares de Lima, M. y Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate State and regional power: Action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 88(1), 21-40.
- Sweig, J. E. (2010). A new global player Brazil's far-flung agenda. *Foreign Affairs*, 89(6), pp. 173-184.
- Televisión Pública (2015). *El renacimiento de la patria grande - 10 años de No al ALCA*. https://www.youtube.com/watch?v=0n0_ABFCbhU.
- Thacker, S. C. (1999). The high politics of IMF lending. *World politics*, 52(1), 38-75.
- The World Bank (2020). *Brazil*. <https://financesapp.worldbank.org/es/countries/Brazil/>.
- Tomlin, B. W. (1985). Measurement validation: Lessons from the use and MISUSE of UN General Assembly roll-call votes. *International Organization*, 39(1), 189-206.
- U.S Department of State (2019). *U.S. Relations With Brazil*. <https://www.state.gov/u-s-relations-with-brazil/>
- U.S Embassy and Consulates (2016). *U.S.-Brazil Diplomatic History*. <https://br.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/io/>
- United States Census Bureau (2020). *Trade in goods with Brazil*. <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3510.html#questions>.
- US Trade Numbers (2020). *Brazil*. <https://www.ustradenumbers.com/country/brazil/>.
- Vergun, D. (2019). *Brazil, U.S. Relationship Goes Back More Than 200 Years*. *U.S. Department of Defense*. <https://www.defense.gov/explore/story/Article/1796007/brazil-us-relationship-goes-back-more-than-200-years/>
- Voeten, E. (2000). Clashes in the Assembly. *International Organization*, 54(2), 185-215.

Interregional mechanisms for protection of african migrants in the Gulf Region: What prospects for Africa?

Paul Odhiambo*

ABSTRACT

Migration is a common phenomenon in Africa as citizens migrate within the continent for several reasons including education, family, employment, trade, and investment. Significant numbers of African migrants travel to the Middle East in search of economic opportunities. With the intensification of globalisation and the advancement of technology, human mobility across international borders is expected to rise in the coming decades. Despite challenges of international migration, migrants play a significant role in destination countries as they boost working-age population; contribute to revenue generation through taxes; contribute to human capital development; and enrich

technological progress. Countries of origin increasingly appreciate their Diaspora communities due to remittances and migrants' skills. The growing number of African migrants calls for a strategic partnership between Africa and the Middle East through a multilateral forum that will enhance policy consultation and coordination for the benefit for both sides. The paper analyses intra-African migration, migration patterns from Africa to the Middle East and Gulf Cooperation Council (GCC) countries, drivers of migrations, migrants' positive contributions and challenges; national and Africa's Regional Economic Communities (RECs) responses in protecting the migrants.

* Master's Policy Analyst, The Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (KIPPRA) (África). Policy Analyst at the Trade and Foreign Policy Department (KIPPRA). [podhiambo@kippra.or.ke]; [<https://orcid.org/0000-0002-7250-2996>].

Recibido: 14 de noviembre de 2021 / Modificado: 6 de abril de 2022 / Aceptado: 8 de abril de 2022

Para citar este artículo:

Odhiambo, P. (2022). Interregional mechanisms for protection of african migrants in the gulf region: What prospects for Africa? *Oasis*, 36, 181-202.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.11>

Key recommendations including the strengthening of free movement policies is critical Africa in ensuring that rights of African migrants are protected within Africa; working towards improving migration data to inform policy; enhancing interregional cooperation between Africa's RECs to enhancing the potential of intra-African migration; and fast-tracking the establishment of an effective multilateral forum for Africa and the Middle East for enhancing policy consultation and coordination to guarantee their common interests.

Key Words: interregionalism; intra-African migration; multilateral forum; policy consultation and coordination.

MECANISMOS INTRARREGIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES AFRICANOS EN LA REGIÓN DEL GOLFO: ¿QUÉ PERSPECTIVAS PARA ÁFRICA?

RESUMEN

La migración es un fenómeno común en África. Los ciudadanos migran en el continente por un sinnúmero de razones que incluyen educación, reunificación familiar, empleo, comercio e inversión. Un número significativo de africanos viajan al Medio Oriente en búsqueda de mejores oportunidades económicas. Con la intensificación de la globalización y los avances tecnológicos, se espera que la movilidad humana a través de fronteras internacionales se incremente en las próximas décadas. Aun con los retos que enfrenta la migración internacional, los migrantes juegan un papel fundamental en los países de destino ya que

incrementan la población en edad de trabajar, contribuyen con el desarrollo de capital humano y enriquecen los procesos tecnológicos. Los países de origen han centrado su interés en sus comunidades en la diáspora no solo por el incremento de las remesas, sino también por los conocimientos de los migrantes. El creciente número de migrantes africanos exige una alianza estratégica entre África y Medio Oriente a través un foro multilateral que facilite las consultas y la coordinación de políticas para el beneficio de ambas partes. Este artículo analiza la migración intraafricana, los patrones de migración de África hacia Medio Oriente y los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), las motivaciones de la migración, las contribuciones positivas y los retos de los migrantes, las respuestas nacionales y de las Comunidades Económicas Regionales (REC) frente a la protección de los migrantes. Las recomendaciones fundamentales incluyen el fortalecimiento de políticas de libre movilidad que son críticas para que África pueda proteger los derechos de los migrantes dentro del continente, el trabajo hacia la mejora de la información sobre migración que pueda informar las políticas públicas, fomentar la cooperación interregional entre las REC africanas para aprovechar el potencial de la migración intraafricana, y acelerar el establecimiento de un foro multilateral efectivo para África y Medio Oriente encaminado a las consultas políticas y la coordinación para garantizar sus intereses comunes.

Palabras clave: interregionalismo; migración intraafricana; foro multilateral; consulta y coordinación política.

INTRODUCTION

Migration has been part and parcel of human existence as people move from one place to the other with an intention of either settling in new places temporarily or permanently. From time to time, migration has been a strategy to reduce risks by diversifying income resources (Tacoli & Okali, 2001). Migration has also played an important role in the evolution of culture and civilisation (Dokos, 2017). Various turning points in world history including disintegration of the Middle Age societies and subsequent changes such as renaissance, commercial revolution, colonialisation, agricultural revolutions, industrial revolution, emergence of free market societies, modern education and technological advancement are some of the factors that have contributed to growth of international migration (Wimalaratana, 2017). Though migration is an age-old phenomenon, its manifestations and impacts have changed over time as the world becomes more globalised (IOM, 2020). Globalisation has increased the interconnectedness of countries thus speeding up the flow of people, ideas, and goods. While international migration pre-existed the age of globalisation, its scope and speed are unprecedented in a globalised world (Li, 2011).

Due to proximity and job opportunities, the Gulf Cooperation Council (GCC) countries have increasingly become a major destination for African migrants in recent years. The sectors that engage migrant workers are mainly domestic services, construction, and security (Atong *et al.*, 2018). The main push factors to the GCC states, especially Saudi Arabia,

United Arab Emirates (UAE), Kuwait and Qatar include high unemployment, lack of decent jobs and lifestyle of migrants who return to their home countries in the continent. On the other hand, pull factors largely include better salaries and wages, a higher standard of living, welfare benefits, and education and medical facilities (Pineda *et al.*, 2016). African countries with significant migrant workers in the region include Egypt, Ethiopia, Kenya, Sudan, South Africa, and Uganda. Despite bilateral labour agreements between African countries and their counterparts in GCC, cases of abuses and exploitation continue to be reported. Currently, Africa seems to lack concrete multilateral forum for dialogue with the destination countries on constructive and smooth cooperation between the two regions. It is for this reason that the African Union (AU) and African countries are exploring how to establish an interregional and multilateral forum for engaging their counterparts in the GCC countries and the greater Middle East region. This paper explores the potential of inter-regional cooperation between Africa and GCC to protect and promote rights and welfare of Africans who emigrate to the Gulf region. The paper relies on secondary data sources, relevant literature, and discourse analysis.

THEORETICAL APPROACHES OF INTERNATIONAL MIGRATION

Since the causes and impacts of migration are diverse, this article is underpinned by a composite of selected migration theories to explain the initiation of migration from Africa, consequences of migration to both source

and destination countries and perpetuation of migration processes. Massey *et al.* (1993, 1998) and Schoorl (1995) distinguish theoretical approaches of international migration into two broad categories namely theoretical approaches explaining the initiation of migration and theoretical approaches explaining the continuation of migration (Jennissen, 2007). According to Wimalaratana (2017) migration theories are useful as they provide a theoretical framework to explain and understand the movement of people in a wider perspective. Furthermore, migration theories provide scientific knowledge on international migration and bring to light systematic and specific regularities related to migration and the relationships between them.

Migration theories employed in this paper include theoretical approaches explaining the initiation of migration, namely neoclassical economics theory, new economics of migration theory, dual labour market theory and world system theory; as well as theoretical approaches explaining the continuation of migration including network theory and institutional theory. Neoclassical economics theory focusses on the differentials in wages and employment conditions between countries and on migration costs (Massey, 1993; Thieme, 2006). In addition, the theory conceives of international migration as an individual decision for income maximisation. Both country of origin and destination country benefit from international migration through gain of remittances and labour force respectively (Wimalaratana, 2017).

New economics of migration theory views migration as a household decision un-

dertaken to minimise risks to family income to overcome capital constraints on family production activities (Massey, 1993). According to this theory, relatively poor households employ migration as a strategy to diversify their labour portfolio and to minimise financial risks (Thieme, 2006; Amaral, 2018). Remittances generated in receiver country are sent to sender country to boost incomes of migrants' households. Remittances are, therefore, acting as part of a mutually beneficial arrangement between the migrant and their family (Wimalaratana, 2017). Dual labour market theory argues that international migration is due to the intrinsic labour demands of industrialised and developed countries to facilitate their development agenda. The proponents of this theory contend that the demand for migrants is generated by the structural needs of the economy in receiver countries rather than the wage differentials or wishes of households of migrants. The theory, therefore, links immigration to the structural requirements of modern industrial economies (Massey, 1993; Thieme, 2006). According to the theory, there are two segments in the labour market, namely primary and secondary. While the primary segment is characterised by capital-intensive production methods and predominantly high-skilled labour, the secondary segment is largely labour-intensive and mainly low-skilled labour (Jennissen, 2007). The dual labour market theory assumes that international migration stems from labour demands in the labour-intensive segment of the receiving countries. World systems theory views migration as a natural consequence of economic globalisation and market penetration across national borders

(Massey, 1993; Thieme, 2006). The penetration of the global economy into the developing world is viewed as a catalyst for international movement as migrants search for better opportunities in relatively developed economies.

Network theory and institutional theory explain why international migration flows may increase even if initial incentive to migrate has diminished. Network theory refers to a set of interpersonal ties that connect migrants with their relatives, friends, and other compatriots in the home country. Interpersonal ties connect migrants, former migrants and non-migrants in origin and destination countries (Thieme, 2006). Migration network is crucial in providing financial backups, facilitating employment opportunities, and conveying information about education possibilities or access to social security (Jennissen, 2007; Wimalaratana, 2017). Network is a form of social capital as it increases potential migrants' chances of access to employment opportunities in receiving countries. On the other hand, institutional theory is critical in creating a more favourable and strong policy framework for both labour-sending and receiving countries.

GLOBAL DIMENSION OF INTERNATIONAL MIGRATION

International migrants were estimated at 272 million (3.5 percent of the world population) worldwide in 2019 with two-third being labour migrants (IOM, 2020). The trend of only a small number of people crossing international borders is almost constant between 1970 and 2019 as shown in table 1. While 52 percent of international migrants were male, 48 percent

were female. International migration is shaped by economic, geographic, demographic, and other factors leading to distinct migration patterns. While most international migrants born in Africa, Asia, and Europe cross international borders within their respective regions, many migrants in Latin America and the Caribbean and Northern America reside outside their regions of birth. Overall, more than half of international migrants (estimated at 141 million) lived in Europe and Northern America in 2019. A significant number of people (estimated at 740 million in 2009) migrated within their countries. Globally, most people tend to migrate across borders due to work, family, or study reasons.

Table 1
International Migrants, 1970-2019

Year	Number of Migrants	Migrants as a % of the world's population
1970	83,460,125	2.3
1975	90,368,010	2.2
1980	101,983,149	2.3
1985	113,206,691	2.3
1990	153,011,473	2.9
1995	161,316,895	2.8
2000	173,588,441	2.8
2005	191,615,574	2.9
2010	220,781,909	3.2
2015	248,861,296	3.4
2019	271,642,105	3.5

Source: World Migration Report, 2020.

It is imperative to note that interregional migration is an important contributor to population change in less populous countries in Africa such as Equatorial Guinea. In 2005,

international migrants comprised less than 1 percent of Equatorial Guinea's population, but in 2019, the figure had increased to almost 17 percent of the total population of the country. Similarly, labour migration has contributed to significant population changes in the GCC as the population of international migrants is more than that of locals in Bahrain, Kuwait, UAE, and Qatar.

STATE OF MIGRATION IN AFRICA

African migration is largely intra-African in nature due to a regional integration process that has facilitated free movement of people, goods, and services across borders within the continent (African Union & IOM, 2020; Atong *et al.*, 2018; United Nations Conference on Trade and Development, 2018). In other words, African migration is predominantly intra-regional with many migrants moving to neighbouring states (Abebe, 2017). Several studies have shown that most African migrations are not directed towards Europe as has been portrayed but towards African countries (Flahaux & Haas, 2016; Policy Centre for the New South, 2021). There is also spatial diversification of destinations outside Africa as African migrants not only emigrate to Europe and Northern America but also to the Gulf countries, other parts of Asia and Oceania (Atong *et al.*, 2018; Flahaux & De Haas, 2016).

Many African migrants are increasingly moving to China, India, Turkey, Brazil, Russia, and Argentina in search of education, work, and business opportunities. The geographical diversification is partly attributed to immigration restrictions by traditional European des-

tination countries, economic growth, labour demand and more liberal immigration regimes in the new destination countries and regions (Flahaux & De Haas, 2016). The common idea that African emigration is fundamentally an irregular movement has also been debunked as studies show that most Africans engaging in extra-continental emigration have valid passports, visas, and other valid travel documents. In other words, African migration is not different from migration from other regions of the world.

Many people in Africa move across borders in search of opportunities including trade, employment, studies, and safety. Cross-border trade is increasingly driving intra-African migration as it offers economic opportunities to citizens across borders. Some of the busiest border posts in the region include Busia and Malava between Kenya and Uganda, Rwanda-Democratic Republic of Congo in Gisenyi and Goma, Beitbridge border post between South Africa and Zimbabwe, and Seme-Krake joint border between Nigeria and Benin.

Africa was the second largest origin and producer of international migrants after Asia between 2000 and 2017 (Atong *et al.*, 2018). Migrants in the continent accounted for 10 percent of the total number of migrants worldwide in 2019. Asia hosted 31 percent of the world's 272 million international migrants. The share of other regions are as follows: Europe (30 percent), North America (22 percent), Latin America and the Caribbean (4 percent) and Oceania (3 percent). In the same year, international migrants in Africa comprised two per cent of the total population in the continent. The share of international mi-

Figure 1
Major Routes of Migration in Africa



Source: Africa Centre for Strategic Studies (2019).

grants in the total population of other world regions is as follows: Oceania (21.2 percent), Northern America (16 percent) and Europe (11 percent), but lower in both Asia and Latin America and the Caribbean (1.8 percent each).

There was a disproportionate increase of African migrants between 2015 and 2019 in comparison to other global regions (United Nations Economic Commission for Africa, 2021). Migrants increased from 23.5 million in 2015 to 26.5 million in 2019, equivalent to 13 per cent. Even though most Africa's in-

ternational migrants live within the continent, the number of extra-continental migrants is almost catching up with the former (United Nations Conference on Trade and Development, 2018). For instance, there were 19,359,848 (53.4 percent) intra-African international migrants in 2017 while extra-continental migrants were 16,906,580 (46.6 percent). Most international migrants from North Africa tend to be extra-continental while about 75 per cent of international migrants in Sub-Saharan Africa live within Africa (European Union, 2020).

In 2019, Eastern Africa hosted the largest share of all international migrants in Africa (30 per cent), followed by Western Africa (28 per cent), Southern Africa (17 per cent), Central Africa (14 per cent) and Northern Africa (11 per cent). However, in relation to Africa's total population, Southern Africa hosted the largest migrant population (6.7 percent), followed by Central Africa (2.2 percent), Western Africa (1.9 percent), Eastern Africa (1.8 percent) and Northern Africa (1.2 percent) (International Organisation for Migration, 2020).

Egypt had the largest number of people living abroad. Other African countries contributing to the high number of international migrants include Morocco, South Sudan, Somalia, Sudan, and Algeria. On the other hand, South Africa was the most significant destination country in the continent with over four (4) million international migrants in 2017 (Dick *et al.*, 2018). Other major destinations of intra-African international migrants were Cote d'Ivoire, Uganda, Ethiopia, Nigeria, and Kenya.

Most of the migration corridors within and from Africa to other continents are related to geographic proximity, colonial, linguistic and cultural ties, and displacement factors (European Union, 2020). The major routes for migration in Eastern and Southern Africa are eastern routes to the Arab Peninsula and other destinations in the Middle East, southern routes towards South Africa and northern routes to North Africa, Europe, and North America. The top corridors in this region include South Sudan-Uganda (0.9 million), Mozambique-South Africa (0.7 million), the Sudan-South Sudan (0.5 million),

Somalia-Kenya (485,000), Somalia-Ethiopia (467,000), Lesotho-South Africa (312,000), Benin-Nigeria (362,000), the Sudan-Chad (344,000) and Burundi-Tanzania (208,000). In West and Central Africa, the main routes link regional countries to the vital hubs in Niger and Nigeria. Some of the corridors in the region include Burkina Faso-Cote d'Ivoire (1.3 million) and Mali-Cote d'Ivoire (359,000) (European Union, 2020). Nonetheless, interregional migration within Africa is a key feature of migration patterns in the continent.

DRIVERS OF MIGRATION IN AFRICA

Factors that drive internal and international migration are complex. Globalisation is seen to accelerate structural causes that prompt cross-border migration flows including labour market imbalances, technological changes, economic restructuring, and demographic factors (African Union *et al.*, 2015). Van Hear *et al.* (2012) contend that the relationships between determinants of migration are normally entrenched in the economic, social, political, cultural, and environmental context, hence it is critical to distinguish between predisposing, proximate, precipitating, and mediating factors.

Predisposing factors largely contribute to the creation of the context in which migration is likely to take place. For instance, structural disparities between the country of origin and the destination country. On the other hand, proximate factors have more bearing on migration. In the country of origin, proximate factors could be economic downturn or worsening security situations. Proximate factors could

be prospects of opportunities in a destination country. While precipitating factors are those that trigger departure, mediating factors enable, facilitate, or constrain migration. Some of the facilitating factors include presence of transport, communication, information, and resources for the envisaged journey.

Flahaux & De Haas (2016) observe that the relation between development and migration is fundamentally non-linear. Processes of modernisation and economic development seem to coincide with rural-to-urban migration subsequently leading to an increase to emigration. According to this line of thought when countries become wealthier, emigration declines but immigration increases. In other words, developing countries tend to have less emigration than middle-income and wealthier countries. Migration is a function of people's aspirations and capabilities. For instance, one needs to have material resources, social network, education, and knowledge to realise their aspirations of moving to another country. This explains why the skilled and relatively wealthier people tend to migrate more over long distances.

Historically, the role of the State in either promoting or hindering migration is key in understanding drivers and patterns of international migration in Africa. Colonial rule and subsequent forced labour and recruitment have shaped the contemporary migration patterns. In the early years of independence, most Africans tended to move to former colonial and metropolitan centres in Europe. State formation processes have had an impact on population mobility as instability, tensions, and conflicts provide incentives to sections of

citizenry to relocate to neighbouring countries or to intercontinental destinations. However, it is evident that most of the displaced persons tend to move from their country of origin to adjacent countries. Nevertheless, certain African governments have also undertaken measures to discourage emigration and restrict immigration of foreigners.

Contemporary international migration is also increasingly being shaped by climate change and environmental degradation in some parts of Africa (United Nations Conference on Trade and Development, 2018). There is an emerging consensus that extreme weather conditions could play a key role in driving international migration as such harsh environments adversely affect food production, livelihoods, health, and economies of communities (European Union, 2020). Regions already experiencing extreme weather situations include the Sahel, Lake Chad Basin, Maghreb, parts of the Horn of Africa and southern Africa. Environmental hazards such as persistent and prolonged droughts have more long-term impacts. Labour migration, therefore, becomes an important coping strategy for households to diversify their source of livelihoods. Nevertheless, the mechanisms through which environmental impacts contribute to migration should be seen as a complex process in which economic, political, cultural, and demographic factors interact with environmental drivers to shape people's intentions to move or stay in their homeland (International Organisation for Migration, 2019). The mounting pressures caused by the interactions could make remaining *in situ* less attractive.

REGIONAL INTEGRATION AND INTRA-REGIONAL MIGRATION INITIATIVES IN AFRICA

It is important to understand why regional migration governance is preferable. Statistics show that significant cross-border movements occur within regional spaces. Secondly, regional agreements might be easier to reach compared to multilateral/global frameworks due to small number of countries involved. This could also be influenced by similar levels of socio-economic development of countries in a particular geopolitical region. Regional arrangements might also have certain advantages over bilateral agreements as sending countries could enhance their bargaining power in inter-regional arrangement than if they engage with receiver countries in a bilateral arrangement.

The solution to the contemporary intra-African migration challenges could be found in the promotion of regional integration at continental, regional and sub-regional levels. Efforts of Africa's integration can be traced to the ideals of Pan-Africanism that culminated in the establishment of the Organisation of African Unity (OAU) in 1963. Other milestones in the integration processes in Africa include the Lagos Plan of Action (1980) and the Final Act of Lagos (1980), the Abuja Treaty (1991) and Sitre Declaration (1999) that led to the transformation of the OAU into the African Union (AU) in 2002 and the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) adopted by the now-defunct OAU in 2001 but ratified by the AU in 2002.

The popularisation of the African Renaissance by former South African President Tha-

bo Mbeki in the late 1990s and at the turn of the 21st century was critical in understanding the aspirations of the continent in post-Cold War era. The concept of the African Renaissance as articulated by Senegalese historian Cheikh Anta Diop between 1946 and 1960 refers to the idea that African people would overcome challenges confronting the continent through cultural, scientific, and economic renewal. According to Mbeki, ideals of African Renaissance can be realised through the establishment of democratic political systems and the achievement of sustainable economic development to position the continent in the world economy and to increase Africa's voice in world politics. Efforts towards Africa's unity and cohesion, and its political, economic, and cultural renewal as well as regional integration are key in enhancing intra-African migration for the benefit of countries of origin and destination in the continent.

The 1991 Abuja Treaty that espoused the establishment of the African Economic Community (AEC) was a major milestone in realising African integration and was anchored on the Regional Economic Communities (RECs). According to Article 4(2)i of the Treaty, "the gradual removal of obstacles to the free movement of persons, goods, services and capital and the right of residence and establishment" is a critical step in realising African unity and integration. Further, the strengthening of the existing RECs, harmonisation, and coordination of policies amongst RECs and sub-regional organisations, liberalisation of trade and adoption of a common trade policy, promotion of joint investment programmes in the production and trade of major products are

imperative not only in promoting continental and regional integration but also in strengthening intra-African migration.

The African Union Commission (AUC) played a significant role in the integration process by developing the Minimum Integration Programme (MIP) in 2009. MIP serves as the connecting link for African continental integration actors. Similarly, MIP consists of a variety of activities on which the RECs and parties involved should agree upon to speed up and bring to a successful conclusion regional and continental integration process. In 2018, the AU adopted the African Continental Free Trade Area (AfCFTA) and the Protocol to the Treaty Establishing African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Rights of Residence and Right of Establishment (also known as Free Movement Protocol).

Regional organisations including RECs are increasingly engaged in the management of migration as they seek potential benefits of intra-African migration and to address the challenges associated with irregular or forced migration (Dick *et al.*, 2018). As a result, migration issues are entrenched in regional integration agreements. Though Africa has eight recognised RECs, the Economic Community of West African States (ECOWAS), Southern Africa Development Community (SADC), and Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) appear to be most relevant in the management of migration (European Union, 2020). The three regional blocs dominate vast parts of Sub-Saharan Africa and extends to North Africa as Egypt, and Tunisia are COMESA member states. The

three blocs comprise major recipient, transit, and sender migration countries. Moreover, nearly all main migration corridors for both intra-African and extra-continental migration pass through the three RECs in the continent.

While the actual and potential contributions of the regional organisations to orderly, safe, and regular migration have not been sufficiently acknowledged, there have been renewed interests towards strengthening regional migration governance through bringing about broader continental integration objectives and in the establishment of regional migration frameworks. Through establishment of the AfCFTA and subsequent customs union and common market for Africa's RECs, freedom of movement of persons across African countries is guaranteed. Further, right to residence and establishment are equally assured. On the other hand, there are efforts at continental and regional levels in establishing migration protection frameworks.

The establishment of continental and regional migration governance structures is key in harnessing the potential benefits of intra-African migration. Migration can lead to significant benefits by fuelling growth, innovation and entrepreneurship in both origin and destination countries (Dick *et al.*, 2018). In addition, migration offers employment opportunities, raises incomes, and improves standards of living. Migrants are known to facilitate the flow of goods, finance and knowledge between origin and destination countries. The migrants also establish networks that could be beneficial to their countries of origin. Remittances and diaspora investments are considerable benefits of migration. In 2018, estimated USD 528 bil-

lion went to developing countries with USD 81 billion going to Africa (African Union and IOM, 2019). It has been noted that Africa is the most expensive region to send remittances. To reap maximum benefits from migration, it is imperative to develop effective institutional frameworks for regional migration governance that aims orderly, safe, and regular migration.

Regional migration governance systems can be seen in three formats, namely regional organisations espousing regional migration related activities, Regional Consultative Processes (RCPs), and inter-regional cooperation processes such as the Khartoum and Rabat processes (Dick *et al.*, 2018). While the first one is more institutionalised, the last two are more informal dialogue platforms with the involvement of the International Organisation for Migration (IOM), or external actors such as the European Union. In the first format, regional organisations develop common mechanisms to government the movement of people (Nita, 2013).

Nevertheless, it is important to distinguish between instruments that govern intra-regional migration flows and those that handle movement of people from outside the respective region. Intra-regional migration flows exist within a regional bloc/organisation that ultimately aim at establishing a common or internal market comprising movement of people, services, and capital. On the other hand, a few regional organisations have developed a common mechanism for dealing with migration from outside their respective regions. The RCPs are informal and non-binding with an overall objective to establish networks of information exchange between participating

states to build trust between actors engaged and thereby facilitate a common understanding of regional mobility issues that could lead to convergence in policies and practices (Nakayama, 2018).

Under the RCPs, informality refers to a depoliticised space in which participants freely discuss issues of mutual interests. RCPs are non-binding because the participating states neither negotiate binding rules, nor are they obliged to implement the outcomes of deliberations reached at the meetings. One of the distinct features of RCPs is a minimum administrative structure with a secretariat that is normally hosted by an international organisation. RCPs are processes that are neither one time-events nor are they comparable to formal regional organisations (Nita, 2013). RCPs have four pillars of strategic priority namely organising mobility and legal migration; improving border management and combating irregular migration; strengthening the synergies between migration and development; and promotion of international protection (Nakayama, 2018).

Despite efforts being made to improve regional migration governance, certain factors impede effective management of regional migration. There tend to be limited technical and funding capacities that undermine effectiveness of migration governance. Similarly, a low level of legalisation or inadequate of supranational executive and judicial body is likely to diminish enforcement capacities of regional policies and strategies. Despite heightened regional integration processes on the continent within the five regions (East, Central, West, South and North), there are

sub-regions of Africa that still face low levels of economic integration and intra-regional trade like the Horn of Africa. In such scenarios, there are scant incentives for enforcement of the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD)'s Regional Migration Policy Framework.

Countries in sub-regions facing conflicts and insecurity such as the Horn of Africa tend to enforce border control and limit free movement of persons across international borders, hence undermining intra-African migration. While regional organisations and free movement policies are meant to promote intraregional mobility on the continent, interests of certain external actors have partly been an obstacle to the liberalisation of mobility. For instance, initiatives such as the 2014 EU Horn of Africa Migration Route Initiative (Khartoum Process) and the 2006 Europe Africa Dialogue on Migration and Development (Rabat Process) tend to place more priority on countering of irregular migration. In some cases, powerful countries or regional hegemony in some RECs may be more inclined to bilateral migration agreements thus undermining regional migration governance arrangements.

The AU key migration documents include the Migration Policy Framework for Africa, the AU Plan of Action on Employment Promotion and Poverty Alleviation, the African Common Position on Migration and Development, the AU Framework on Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons (Kampala Convention), the Minimum Integration Programme (MIP), the AU Plan of Action on Boosting Intra-African Trade Initiatives, the Labour Market Information System,

the Khartoum Declaration on AU-Horn of Africa Initiative on Human Trafficking and Smuggling of Migrants, the Labour Migration Governance for Development and Integration, and the 2016 Migration Policy Framework for Africa and Plan of Action (2018-2030). The revised Migration Policy Framework is critical as it aims at guiding the AU member states and RECs in the management of migration by taking into consideration AU priorities, Agenda 2063, Sustainable Development Goals (SDGs) and international migration policies and standards (European Union, 2020). The fact that most of the continental migration policies are not binding is a concern with regards to monitoring implementation and progress made.

PATTERNS OF AFRICAN MIGRATION TO GCC AND MIDDLE EAST

The GCC countries and other Middle East countries have emerged as the preferred choice of destination by African labour migrants in recent years. Factors that have contributed to the movements of Africans to the Gulf Region include high growth, economic and job opportunities, education and joining of their family members, religious and cultural ties, increasing and emerging challenges for getting visas and other immigration restrictions to Europe and North America. The major destination countries in the Gulf region are Saudi Arabia, United Arab Emirates (UAE), Qatar and Kuwait.

Traditionally most African migrants in the Gulf region have come from Egypt, Sudan, Ethiopia, Eritrea, Chad, and Somalia. However, the dynamics and complexities

have changed over the years with substantial African migrants to the Gulf coming from Nigeria, Kenya, Ghana, and Uganda. Various International Labour Organisation (ILO) reports show many of the migrant workers in the Gulf region are domestic workers who face numerous challenges. Reports of exploitation and abuses could be attributed to lack of or inadequate governance structures to protect migrant workers.

INTERREGIONAL COOPERATION FOR MIGRATION GOVERNANCE

Interregionalism can be defined as a process in which two or more specified regions interact as regions, that is, region-to-region relations (Soderbaum & Baert, 2014). In other words, interregionalism is institutionalised inter-regional relations. Hanggi (2000) contends that there are three forms of interregionalism, namely relations between regional groupings, bioregions and transregional arrangements, and hybrids such as relations between regional groupings. The partnership between European Community/Union and the Association of Southeast Asian Nations (Asean) is considered as a model of group-to-group interregionalism. Biregionalism and transregionalism emerged in the context of the new Triad, that is, the triangular relationship between the three world economic regions namely North America, Western Europe, and East Asia. Due to emergence of economic powers across the globe, this form of interregional arrangement has spread to other parts of the world. The third form is largely relations between regional groupings and single powers.

The concept of interregionalism or transregionalism is emerging in migration governance discourse to illustrate how two or more regions (comprising origin, transit, and destination countries) can establish a forum for dialogue on mobility labour and migrant protection issues. An example of interregional migration governance is Inter-regional Forums on Migration (IRFs). Such IRFs may be designed to bring together states located along migration corridor (International Organisation for Migration, 2019). IRFs may be established around a specific theme such as the Abu Dhabi Dialogue which focuses on labour mobility across Asia and the Middle East.

Specifically, the Abu Dhabi Dialogue is a voluntary and non-binding inter-governmental consultative process, engaging seven Asian labour destination countries namely Bahrain, Kuwait, Malaysia, Oman, Qatar, Saudi Arabia, and UAE; and eleven (11) countries of origin: Afghanistan, Bangladesh, China, India, Indonesia, Nepal, Pakistan, the Philippines, Sri Lanka, Thailand, and Vietnam. The objective of the Dialogue process is to provide a forum for the discussion of new ideas and concrete activities towards the enhancement of bilateral and regional cooperation and partnership aimed at better administration of the temporary contract employment cycle and maximising its benefits to contract workers, employers and the economies of origin and destination countries. The two sides also aim to promote the welfare and well-being of migrants, the development of both origin and destination countries and enhance cooperation and collaboration.

EFFORTS TO ESTABLISH AFRICA-MIDDLE EAST INTERREGIONAL FORUM

The engagement of the African Union Commission (AUC) with the Diaspora in the Gulf began in 2016 with the desk study that mapped African diaspora living in the Gulf to understand the modes and the waves of migration. In 2018, African experts drawn from major countries of origin of migrant workers in the GCC and Middle East met to share experiences on international labour migration governance and to explore avenues for policy dialogue with Middle East states. It was noted that a joint voice of many African countries would have a greater impact than a single country. The AU's Migration Policy Framework for Africa (2018-2030) and Plan of Action identifies inter-state and inter-regional cooperation as key in enhancing regional migration governance.

Experts and ambassadors of African countries supplying labour migrants to the Middle East and the GCC met in Addis Ababa, Ethiopia, on 29 October 2019, to explore avenues for cooperating with the destination countries. The meeting followed recommendations made by labour migration governance stakeholders for Africa to initiate multilateral negotiations that would enhance protection for over three million African migrant workers in the Middle East. The meeting was also crucial as the African side consolidated their position ahead of an African-Middle East dialogue. During the discussion, it was emphasised that Africa could learn from existing multilateral processes like the Colombo Process and the Abu Dhabi Dialogue, which have helped to

improve the situation of Asian migrant workers in the Middle East and Gulf countries.

An inter-regional mechanism is critical to support African countries in engaging the Middle East countries to establish pathways for protection of migrant workers and their families, and to allow for a dignified return and reintegration of migrants who decide to return to their countries of origin. An improved labour migration governance will contribute to policy and structural reforms in critical areas including training and ethical recruitment, decent jobs, skills improvement, legal and consular services and protection of human rights and liberties in accordance with international standards. A multilateral framework on labour migration management will also address issues of mutual and common interests between Africa and the Middle East. The meeting was organised by the AU-ILO-IOM-ECA Joint Labour Migration Governance Programme (JLMP) for Regional Development and Integration in Africa. The JLMP was adopted in January 2015 by Africa's Heads of State and Government to contribute to the improvement of labour migration governance to realise safe, orderly, and regular migration in the continent.

The African Union, in collaboration with the International Labour Organisation (ILO), the International Organisation for Migration (IOM), the Economic Commission for Africa (ECA) and Africa's RECs, developed a regional programme on Labour Migration Governance for Development and Integration in Africa. The programme focuses on critical areas of facilitating free movement of workers as a crucial means of advancing regional integration and

development in Africa. The broad objective is to strengthen the effective governance and regulation of labour migration and mobility in Africa under the rule of law and with the involvement of key stakeholders across government, legislatures, private sector employers, workers, migrants, international organisations, NGOs, and civil society organisations.

The programme's long-term expectations are to: extend decent work and social protection to migrant workers and their families; strengthen regional integration and inclusive development; encourage productivity, productive investment, and business success; enable better social and economic integration of migrants, effective labour and social protection mechanisms, and sustainable labour market systems (African Union *et al.*, 2015). One of the immediate purposes of the regional programme is to establish regional mechanisms for tripartite policy consultation and coordination on labour migration issues and to facilitate consultation and cooperation with other regions. Regions here could rightly be understood as inter-continental destinations in which African migrants move to outside the continent. Therefore, the ongoing discussion and efforts on how to establish a multilateral framework between Africa and the Middle East and GCC countries is timely.

LESSONS FROM THE COLOMBO PROCESS

The Regional Consultative Process on Overseas Employment and Contractual Labour for Countries of Origin in Asia (popularly known as the Colombo Process) is a voluntary and non-binding regional consultative

process comprising 12 Member States from Asia (countries of origin of migrant workers), which generally serves as a forum for exchange of best practices on the management of overseas employment and contractual labour. The objective of the Colombo Process is to provide a forum for the countries of origin of temporary contractual workers to share experiences and lessons learned, and best practices on overseas contractual employment, consult on issues faced by overseas workers and propose practical solutions for the well-being of overseas workers particularly the most vulnerable ones, optimise development benefits from organised overseas employment, and enhance dialogue with countries of destination. It also reviews and monitors the implementation of ministerial recommendations and identify further steps for action.

The Colombo Process is governed by Ministerial Consultations in which recommendations and action plans are discussed and adopted by the ministers of the participating Member States. The Colombo Process provides its member countries, observer countries and external organisations a non-binding and informal environment to engage in dialogue and cooperation on issues of mutual benefits on labour migration (International Organisation for Migration, 2012). There are five Thematic Area Working Groups (TAWGs): skills and qualification recognition; fostering ethical recruitment; pre-departure orientation and empowerment; remittances and labour market analysis. The participating countries include Afghanistan, Bangladesh, Cambodia, China, India, Indonesia, Nepal, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Thailand, and Vietnam.

Member countries of the Colombo Process have accomplished concrete steps to improve the management of labour migration. These include revising policies and regulations, enhancing greater cooperation between Colombo Process countries and destination countries, and launching various initiatives such as awareness-raising campaigns, orientation training, recruitment drives, remittance investment and welfare programmes (International Organisation for Migration, 2012). The member countries have also amended their existing regulations or adopted new labour migration laws. They have established new government structures dedicated to managing labour movements and welfare of migrants abroad. Most member countries signed bilateral agreements and Memorandum of Understanding (MoUs) with destination countries. In addition, Colombo Process countries have launched specific programmes and activities at various levels of government to disseminate migration related information, regulate recruitment process, provide welfare support at origin and destination, maximise the benefits of labour migration.

Specific achievements of the Colombo Process include; sharing of good practices, data and information through regular dialogue among countries of origin of overseas contractual workers in Asia; comprehensive training curriculum for labour attachés and overseas employment administrators was developed; and joint training courses were implemented in Kuwait (2004), Bangkok (2005), China (2006) and Islamabad (2006); and regional workshop for employment agencies in Asia on placing workers in Europe and ethical recruit-

ment was held in Manila (2006). Furthermore, several policy studies have been carried out to support the efforts of the Colombo Process' participating governments on the following topics: protection of migrant workers, capacity building and inter-state cooperation, regulatory frameworks for recruitment of migrant workers, minimum standard employment contracts, pre-departure orientation programs, best practices, welfare funds for migrant workers. They also include training and skill development for migrant labour; flow, and utilisation policies on migrant workers' remittances (South Asian Regional Trade Union Council, 2019). The Colombo Process has become instrumental in hosting consultation meetings with regions including the GCC countries, and Europe Union member states.

Despite modest progress realised under the Colombo Process, a myriad of challenges persists. While steps have been undertaken to protect the rights of migrant workers in most South Asian countries, there have been lags in policy implementation stemming from difficulties in achieving consensus between countries of destination and countries of origin (Moyo, 2018). The Colombo Process tends to be State-centric, yet the contribution of civil society organisations and the private sector is crucial for the discussion, planning and implementation as these non-state actors have rich experience in labour rights issues and advocacy. Therefore, leveraging their knowledge and experience could be of great benefit to both countries of destination and countries of origin. Lack of dissemination of information to migrants has exacerbated the inadequate awareness about labour rights,

grievance/complaints mechanisms and redressal measures. While some countries have introduced pre-departure orientation and post-arrival training, there are concerns about the full implementation of the programmes. The Non-binding nature of the Colombo Process means that the member states are not obliged to comply with its principles hence inadequate monitoring of compliance.

The Colombo Process is an important form of regional consultative processes (RCPs) that could offer lessons for Africa in its engagement with the Gulf region on regional migration governance and address challenges African migrants face in the destination countries. The focus of the Colombo Process comprising protection and provision of services to migrant workers, optimisation of benefits of organised labour migration, and capacity building, data collection and inter-state cooperation forms foundation of migrant workers in the Gulf region that African countries could learn from as the continent plans to have a structured engagement with the GCC countries. In their engagement with the GCC countries, African nations could also consider thematic areas including skills and qualification recognition processes, ethical recruitment, pre-departure orientation, training and empowerment, promotion of cheaper and faster transfer of remittances, labour market analysis, migrant health, operationalisation of the migration-related elements of sustainable development goals, promotion of equality for woman migrant workers, and consular support for migrant workers.

CONCLUSION

African migration is predominantly intra-African in nature with many migrants moving to within their respective regions in the continent. The ongoing regional integration both at continental and regional levels and the establishment of various regional migration policy frameworks and strategies are likely to contribute to enhanced regional migration governance. Among the extra continental migration destinations, North America, Western Europe, the Middle East and the GCC countries are likely to remain preferable for African migrant workers. Due to proximity, cultural and religious ties and emerging economic opportunities, the number of African migrants to GCC countries is expected to rise in the coming years despite lack of multilateral forum for African governments to engage their counterparts in Saudi Arabia, UAE, Kuwait, Qatar, Bahrain, and other destinations in the Middle East. Comprehensive understanding of the migration dynamics within Africa and African migrants moving to other world regions outside the continent is still a challenge in terms to capture data especially to new frontier destinations. Experience from Abu Dhabi Dialogue and Colombo Process with regards to interregional engagement between Middle East and Asian countries has rich lessons for the AU and its member states as the continent embark on the journey to establish its own forum to engage with destination countries in the Middle East and GCC countries.

POLICY RECOMMENDATIONS

Strengthening of free movement policies and strategies is critical for the AU and member states in ensuring that the rights and liberties of African migrants are protected within Africa.

The African Union and Africa's RECs should work in collaboration with national governments in Africa to put in place measures to improve on migration data.

Interregional cooperation between Africa's RECs is critical in protecting African migrants and enhancing the potential of intra-African migration.

The African Union and member states should fast-track negotiations with Middle Eastern and GCC countries on a multilateral forum.

REFERENCES

- Abebe, T. T. (2017). *Migration Policy Frameworks in Africa* in Institute for Security Studies. Accessed on October 12, 2021 at <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ar2.pdf>
- Adhikari, S., Gale, F., & Joanna Vince (2021). *Labour Migration Management in South Asia Region*. Accessed on September 20. https://www.researchgate.net/publication/341708560_Labour_Migration_Management_in_South_Asia_Region
- Aduloju, A. (2015). ECOWAS Protocol on Free Movement and Trans-Border Security in West Africa. Accessed on November 10, 2021 at https://www.researchgate.net/publication/282777036_ECOWAS_Protocol_on_Free_Movement_and_Trans-border_Security_in_West_Africa
- African Union and International Organization for Migration (2020). *African Migration Report: Challenging the Narrative*. Accessed on October 6, 2021 at <https://publications.iom.int/books/africa-migration-report-challenging-narrative>
- African Union (2019). High Level Meeting of African Ambassadors of Main Countries of Origin of African Migrants in the Middle East and the Gulf Cooperation Council (GCC). Accessed on August 23, 2021 at <https://au.int/en/pressreleases/20191029/high-level-meeting-african-ambassadors-main-countries-origin-african-migrants>
- African Union (2018). *Migration Policy Framework for Africa and Plan of Action (2018-2030)*. Accessed on October 2, 2021 at https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/other_documents/35316-doc-au-mpfa_2018-eng.pdf
- African Union (2018). Protocol to the treaty establishing the African economic community relating to free movement of persons, right of residence and right of establishment. African Union.
- African Union (2019). The First Meeting of the AU-ILO-IOM-ECA Joint Program on Labour Migration Governance for Development and Integration in Africa (JLMP priority) Steering Committee. African Union.
- Agunias, D. R., & Aghazarm, C. (2012). Labour migration from colombo process countries: Good practices, challenges and ways forward.
- Atong, K., Mayah, E., & Odigie, A. (2018). *Africa Labour Migration to the GCC States: The Case of Ghana, Kenya, Nigeria and Uganda*. Accessed on October 2, 2021 at https://www.ituc-africa.org/IMG/pdf/ituc-africa_study-africa_labour_migration_to_the_gcc_states.pdf
- Carling, J., & Talleraas, C. (2016). Root causes and drivers of migration: Implications for humanitarian efforts and development cooperation, *PRIO Paper*. Peace Research Institute.

- Dick, E., & Schraven, B. (2018). Regional Migration Governance in Africa and Beyond: A Framework of Analysis, *Discussion Paper, 9*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Dokos, T. (2017). *Migration and Globalization – Forms, Patterns and Effects*. Accessed on January 30, 2022 at https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Faktencheck/Leaders_Dialogues/Salzbunger_Triolog_2017/7_Migration_and_Globalization.pdf
- European Union (2020). *Intra-Africa Migration*. Accessed on October 21, 2021 at https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226385/Study_Intra-Africa_Migration.pdf
- Flahaux, M. L., & De Haas, H. (2016). African Migration: Trends, Patterns, Drivers. *Comparative Migration Studies*. Accessed on September 27, 2021 at <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/track/pdf/10.1186/s40878-015-0015-6.pdf>
- Hanggi, H. (2000). *Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives*. Accessed on October 09, 2021 at <https://www.cap.lmu.de/transatlantic/download/Haenggi.PDF>
- Hwee, Y. L., & Lopez i Vidal, L. (2008). *Regionalism and Interregionalism in the ASEM Context: Current Dynamics and Theoretical Approaches*. Accessed on November 11, 2021 at https://www.files.ethz.ch/isn/103570/doc_asia_23.pdf
- ILO Policy Advisory Committee on Fair Migration in the Middle East (2019). *Interregional Dialogues on Migration Involving Countries in the Middle East and Africa*. Accessed on September 10, 2021 at https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_736192.pdf
- International Centre for Migration Policy Development (2021). *Regional Migration Outlook 2021 South and West Asia (Silk Routes)*. Accessed on November 21, 2021 at <https://www.icmpd.org/file/download/51562/file/ICMPD0Migration0Outlook0Silk0Routes0Region02021.pdf>
- Inter-Governmental Authority on Development (2012). *IGAD Regional Migration Policy Framework*. Accessed on August 14, 2021 at <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/icp/igad-regional-migration-policy-framework1.pdf>
- International Organization for Migration (2019). *Advancing a Common Understanding of Migration Governance Across Regions*. Accessed on November 10, 2021 at <https://publications.iom.int/system/files/pdf/advancing-a-common-understanding.pdf>
- International Organization for Migration (2012). *Labour Migration from Colombo Process Countries, Good Practices, Challenges and Ways Forward*. Accessed on April 04, 2022 at https://publications.iom.int/system/files/pdf/colomboprocesstudy_final.pdf
- International Organization for Migration (2018). *Migration Governance Snapshots: Republic of Kenya*. Accessed on October 2, 2021 at <https://www.migrationdataportal.org/sites/g/files/tmzbd1251/files/2018-10/Migration%20Governance%20Snapshot%20Republic%20of%20Kenya.pdf>
- International Organization for Migration (2015). *Migration in Kenya: A Country Profile 2015*. International Organization for Migration.
- International Organization for Migration (2019). *World Migration Report 2020*. Accessed on September 28, 2021 at https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf
- Jennissen, R. (2007). *Causality Chains in the International Migration Systems Approach*. Accessed on March 15, 2022 at https://www.researchgate.net/profile/Roel-Jennissen/publication/5153740_Causality_Chains_in_the_International_Migration_Systems_Approach/

- links/00b7d530cb9a44b2a7000000/Causality-Chains-in-the-International-Migration-Systems-Approach.pdf?origin=publication_detail
- Malit, F. T., & Tsourapas, G. (2021). *Migration Diplomacy in the Gulf—Non State Actors, Cross-Border Mobility, and the United Arab Emirates*. Accessed on December 12, 2021 at <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1369183X.2021.1878875?needAccess=true>
- Marchand, K. R., & Dias e Silva, R. (2017). *Study on Migration Routes in the East and Horn of Africa*. Accessed on December 05, 2021 at <https://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1517475164.pdf>
- Massey, D. S. *et al.* (1993). *Theories of International Migration: A Review and Appraisal*. Accessed on February 09, 2022 at https://isfcolombia.uniandes.edu.co/images/2019intersemestral/14_de_junio/Theories_of_International_Migration.pdf
- Ministry of Labour of United Arab Emirates and IOM (2008). *Ministerial Consultation on Overseas Employment and Contractual Labour for Countries of Origin and Destination in Asia*. Accessed on October 18, 2021 at https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/abudhabi/abu_dhabi_declaration_english.pdf
- Nakayama, Y. (2018). *Migration Governance: Migration Within and From Africa*. Accessed on November 13, 2021 at http://www.tufts.ac.jp/asc/171103ASCSympo_nakayama.pdf
- Nita, S. (2013). *Regional Migration Governance: A Comparative View*. Accessed on November 12, 2021 at [https://unirid.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/51360916DAE5AC14C1257D42003227A2/\\$file/Nita_Regional%20Migration%20Governance%20E2%80%93%20A%20Comparative%20View.pdf](https://unirid.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/51360916DAE5AC14C1257D42003227A2/$file/Nita_Regional%20Migration%20Governance%20E2%80%93%20A%20Comparative%20View.pdf)
- Ozden, C., & Schiff, M. (2006). *International Migration, Remittances and the Brain Drain*. World Bank and Palgrave Macmillan.
- Pineda, A. P. M. *et al.* (2016). *The Expatriates Pull Factors in the Gulf Cooperation Council Countries*. Accessed on March 14, 2022 at <https://article.sciencepublishinggroup.com/pdf/10.11648.j.sjbm.20160406.17.pdf>
- Policy Center for the New South *et al.* (2021). *The African Union's Migration Agenda: An Alternative to European Priorities in Africa?* Accessed on October 12, 2021 at https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/bertossi_elouassif_tardis_africanunion_migrations_2021.pdf
- Ramachandran, S., & Crush, J. (2021). *Between Burden and Benefit: Migrant Remittances, Social Protection and Sustainable Development*. Accessed on October 25, 2021 at <https://samponline.org/wp-content/uploads/2021/05/SAMP83.pdf>
- Schofberger, I. (2021). *Free Movement Policies and Border Controls: Regional Migration Governance Systems in West and North Africa and Europe, and their Interactions*. Accessed on September 14, 2021 at <https://publications.iom.int/system/files/pdf/ch30-free-movement-policies-and-border-controls.pdf>
- Soderbaum, F. (2014). *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*. Accessed on October 18, 2021 at https://www.researchgate.net/publication/259580409_Intersecting-Interregionalism_Regions_Global_Governance_and_the_EU
- South Asian Regional Trade Union Council (2019). *Global and Regional Migration Processes*. Accessed on April 02, 2022 at <https://www.sartuc.org/wp-content/uploads/2019/11/Global-Regional-Migration-Process-with-cover.pdf>

- Tacoli, C., & Okali, D. (2001). *The Links Between Migration, Globalization and Sustainable Development*. Accessed on March 12, 2022 at <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/11020IIED.pdf>
- Telo, M. (2020). *Regional Organizations and Inter-Regional Relations: Competitive Models or a Bottom-Up Change of Multilateral Global Governance?* Accessed on January 11, 2022 at https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/320365/1/doi_304009.pdf
- Thieme, S. (2006). *Social Networks and Migration: Far West Nepalese Labour Migrants in Delhi*. Accessed on April 02, 2022 at https://www.researchgate.net/profile/SusanThieme/publication/50914178_Social_Networks_and_Migration_Far_West_Nepalese_Labour_Migrants_in_Delhi/links/02bfe50e4b2e2c536b000000/Social-Networks-and-Migration-Far-West-Nepalese-Labour-Migrants-in-Delhi.pdf?origin=publication_detail
- United Nations Economic Commission for Africa (2021). *African Regional Review of Implementation of Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Accessed on October 03, 2021 at <https://uneca.org/sites/default/files/SROs/North-Africa/gcm2021/E2100831.pdf>
- United Nations Conference on Trade and Development (2018). *Economic Development in Africa Report 2018: Migration for Structural Transformation*. Accessed on November 16, 2021 at https://unctad.org/system/files/official-document/ald-cafrica2018_en.pdf
- Van Hear, N., Bakewell, O., & Long, K. (2012). Drivers of Migration. In *Migrating Out of Poverty Research Programme Consortium, Working Paper 1*. Accessed on September 01, 2021 at <http://www.migratingoutofpoverty.org/files/file.php?name=wp1-drivers-ofmigration.pdf&site=354>
- Wimalaratana, W. (2017). International Migration and Migration Theories. *Journal for Social Sciences*, 1(5), 13-32. Accessed on March 12, 2022 at https://www.researchgate.net/profile/WijitapureWimalaratana/publication/312211237_INTERNATIONAL_MIGRATION_AND_MIGRATION_THEORIES/links/5878598208ae8fce49300084/INTERNATIONAL-MIGRATION-AND-MIGRATION-THEORIES.pdf?origin=publication_detail
- “Abu Dhabi Dialogue” Operating Modalities. Adopted by the Third Ministerial Consultations in Kuwait, November 2014.
- Colombo Process – Regional Consultative Process on Overseas Employment and Contractual Labour for Countries of Origin in Asia, s. f.
- Inputs from the Colombo Process Thematic Area Working Group on Fostering Ethical Recruitment Chaired by Bangladesh, for The Global Compact for Migration Thematic Session 6 “Irregular migration and regular pathways, including decent work, labour mobility, recognition of skills and qualifications and other relevant measures”, 12-13 October 2017, Geneva.

Genocidio del siglo XXI: el caso de los rohingya

Mateo Andrés Riveros Parra*

Resumen

La presente investigación se propone describir, explicar y analizar el proceso de genocidio en Myanmar en contra de la comunidad rohingya. Los usos de la religión, las redes sociales y la identidad sirvieron como herramientas para justificar la violencia, eliminar al enemigo y ocultar la verdadera causa de la ofensiva militar contra la comunidad musulmana en 2017. Asimismo, el conflicto histórico entre las comunidades internas y el efecto de la apertura democrática y económica del país encaminaron a la sociedad de Myanmar hacia la condena de los rohingyas y a adquirir un lugar como actor en el genocidio. De esta manera, la sociedad legitimó al gobierno militar en las operaciones militares de 2017 que forzaron el desplazamiento de más de 700.000 rohingyas quienes, sumados a los más de 200.000 que ya habían migrado entre

2012 y 2015, se encuentran sin Estado ni derechos en el campo de refugiados más grande del mundo en Bangladesh.

Palabras clave: genocidio; rohingya; religión; extracción.

GENOCIDE OF THE 21ST CENTURY: THE CASE OF THE ROHINGYA

ABSTRACT

This research aims to describe, explain, and analyse the genocide process in Myanmar against the Rohingya community. The uses of religion, social media and identity, served as tools to justify violence, eliminate the enemy, and hide the real cause of the military offensive against the Muslim community in 2017. Similarly, the historical conflict between the

* Estudiante de octavo semestre de pregrado en Gobierno y Relaciones Internacionales con énfasis en Estudios Internacionales, Universidad Externado de Colombia (Colombia). [mateo.riveros@est.uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-3843-0036].

Recibido: 12 de diciembre de 2021 / Modificado: 14 de marzo de 2022 / Aceptado: 29 de marzo de 2022

Para citar este artículo:

Riveros Parra, M. A. (2022). Genocidio del siglo XXI: el caso de los rohingya. *Oasis*, 36, 203-224.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.12>

internal communities and the effect to the country's democratic and economic opening put Myanmar society on the path of condemning the Rohingya and acquiring a place as an actor in the genocide. In this way, society legitimized the military government in the 2017 military operations that forced the displacement of more than 700,000 Rohingyas, who, added to the more than 200,000 who had already migrated between 2012 and 2015, they find themselves without state or rights in the world's largest refugee camp in Bangladesh.

Key words: Genocide; Rohingya; religion; extraction.

INTRODUCCIÓN

El genocidio implica la deshumanización de las víctimas, la pérdida de conciencia de los victimarios y la erradicación de las huellas de vida de una sociedad. Es responsabilidad humana reconocer los casos de genocidio, reparar a los sobrevivientes y prever la deshumanización.

El propósito de este trabajo es presentar un análisis de la causalidad del genocidio contra la comunidad rohingya en Myanmar, por medio de la descripción coyuntural de los hechos y actores en relación con la tipología de genocidio y con el Marco de Análisis para la Prevención de Crímenes de las Naciones Unidas.

Myanmar se encuentra en el sudeste asiático, entre Bangladesh, India, China, Laos y Tailandia. El país es hogar de decenas

de comunidades identitarias, de las cuales muchas no se sienten parte de la “Unión de Myanmar”¹. En 1947, representantes de las comunidades Shan, Chin, Kachin y Burma se reunieron para negociar sobre las bases de lo que sería el Estado de Myanmar. El resultado fueron los acuerdos de Panglong, en los que se reconocían las diferencias identitarias de ciertas comunidades nacionales, sin embargo, desde este primer momento, muchas comunidades fueron excluidas e ignoradas, como es el caso de los rohingya.

Desde la creación del Estado de Myanmar, los conflictos intercomunales dentro del país forjaron su sistema político y relaciones sociales. En las últimas décadas el país ha vivido en constante conflicto entre el ejército, conocido como Tatmadaw, y las guerrillas de las comunidades que desean tener más autonomía o la independencia. En este caso particular, el conflicto consta de tres actores principales: la comunidad Rohingya, la comunidad Arakan y el Tatmadaw.

Se conocen como rohingyas a la comunidad Arakan musulmana ubicada en el norte del estado de Rakhine, y hacia la cual ha estado dirigida la violencia y los ataques militares que desembocaron en el desplazamiento de más 700.000 personas en 2017. Los rohingya argumentan estar presentes en el área desde hace siglos y tener elementos culturales propios, de los cuales muchos son compartidos con la comunidad Arakan budista (Bhonsale, 2015). Las primeras evidencias de

¹ También conocido como Birmania. En 1989, el gobierno militar cambió el nombre a Myanmar.

la presencia de musulmanes, que luego sería rohingyas, datan del siglo VIII, en los puertos de la bahía de Bengal que sirvieron de paradas para los comerciantes del golfo Pérsico que se dirigían a China, en estos lugares se dieron los primeros asentamientos musulmanes en la zona de Bangladesh y lo que ahora es el estado Rakhine, epicentro del genocidio (Bhonsale, 2015). La lucha de los rohingya se ha basado en el reconocimiento como grupo identitario o étnico, por ende, en obtener derechos políticos como ciudadanos. La negativa histórica de los gobiernos de Myanmar ha resultado en la radicalización de algunas personas quienes, por la vía armada, han intentado cumplir los objetivos políticos, algunos de independencia frente a la marginalización. El ejemplo actual, y más importante, es el Arakan Rohinngya Salvation Army (ARSA).

El Tatmadaw es el nombre con el que se conoce al ejército de Myanmar, que ha estado en el poder desde los años sesenta y que pertenece a la comunidad Burma, que es mayoría en el país. Se hacen llamar a sí mismos como “los padres y defensores de la nación” (M. Thuzar, comunicación personal, 20 de enero de 2020). Desde la perspectiva del Tatmadaw el país se compone de ocho principales etnias, que se dividen en otras 135 razas oficiales (Farrelly, 2018).

El ejército de Arakan (AA) es el ala armada de la organización etnonacionalista de la co-

munidad Arakan, o también conocida como Rakhine. Su proyecto e interés es de obtener la independencia del estado Rakhine con una victoria militar frente al Tatmadaw. Goza de alta popularidad entre la población arakan gracias a los ataques y la marginalización por parte del gobierno central, lo cual representa una de las tres situaciones que explica Kyaw como el origen del etnonacionalismo arakan. Las situaciones restantes son: la invasión y anexión en 1785 del reino Arakan de Mrauk-U por parte de la dinastía Burma Konboun², y la colonización británica de 1826 a 1948. Este etnonacionalismo es similar al de muchas otras comunidades de Myanmar, que solo ven en el gobierno actual la misma figura imperialista Burma³ (Kyaw, 2020).

También se debe tener en cuenta el movimiento civil de monjes budistas nacionalistas conocido como Ma Ba Tha, quienes afirman trabajar por la protección de los valores nacionales y el budismo therevada. Por su parte, los actores internacionales con mayor relevancia son Bangladesh, China, Rusia, Estados Unidos, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (Asean) y la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el marco de la controversia con Gambia por el genocidio rohingya.

Por otro lado, Myanmar también ha sido conocido por el hermetismo del gobierno mi-

² El grupo burma antes de la colonia inglesa.

³ Como casi la totalidad de la población en Myanmar, la comunidad arakan es budista. Las diferencias con el grupo dominante burma son culturales e históricas.

litar que ha estado en el poder desde 1962⁴. En las últimas décadas del gobierno militar, el Tatmadaw ha construido un imperio económico en el país gracias al cual no ha sentido ninguna afectación por las sanciones de Occidente. En 2008 tuvo lugar una apertura política y económica del país tras las manifestaciones sociales que tuvieron como protagonistas a los monjes, por lo cual se conoció como la “revolución del azafrán”. La apertura consistió en la instauración de elecciones libres en el país, la oportunidad de un gobierno civil en el Ejecutivo y un escenario de discusión parlamentaria con las comunidades secesionistas.

Durante la apertura democrática tuvieron el poder de las funciones más importantes del Estado, como los ministerios de defensa, de asuntos internos y de fronteras, así como también presencia asegurada en el 25% del parlamento (Constitución de 2008). Esta apertura democrática terminó el 1 de febrero de 2021, cuando el Tatmadaw realizó un nuevo golpe de Estado y decretó estado de emergencia por más de un año en todo el país. Sin embargo, fue durante el periodo de “democratización” cuando sucedió el genocidio en el estado de Rakhine, donde viven los rohingyas.

Bajo la excusa de la seguridad nacional e integridad de las fronteras, en los últimos 10 años se han llevado a cabo tres operaciones militares a gran escala que, sumadas, han resultado en el desplazamiento de cerca de 1 millón de rohingyas a Bangladesh: en 2012, 2015 y

la última en 2017 que fue la más colosal. Sin embargo, esta última tiene características distintas a las anteriores, por lo tanto, se tomará como el punto principal de investigación en el que el genocidio se consumó.

EL GENOCIDIO ROHINGYA

El concepto

La base común de las diferencias en el concepto del genocidio es la presentada en la Convención para la Prevención del Genocidio:

... cualquiera de los actos con la intención de destruir, total o parcialmente, un grupo nacional, étnico, racial o religioso por medio de: matanza de miembros del grupo; lesión grave a la integridad física o mental; sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que acarree a su destrucción física, total o parcial; medidas destinadas a impedir los nacimientos en el grupo; y el traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo. (Milliren, 1947)

Con base en la anterior definición se han desarrollado un sinnúmero de investigaciones y discusiones. Una de ellas está ligada al término “intención” en la definición del concepto, y adquiere un papel fundamental ya que, a diferencia un delito o crimen ordinario, con el único deseo de matar a alguien, en el crimen genocida los hechos son realizados con la intención de exterminar. Como lo menciona Pérez, tanto el deseo

⁴ En 1962, el general Ne Win dio un golpe militar al gobierno civil, desde entonces el Tatmadaw ha estado en el poder.

como la intención son estados mentales que son complejos de probar ante el derecho. Por lo tanto, al no ser observables no son aptos para prueba directa, sino por prueba indirecta, con indicios que permitan inferir el deseo y la intención del actor perpetrador según su comportamiento externo y patrones de tendencia (2012).

En este orden de ideas, para afrontar el desafío de articular un patrón de comportamiento de los actores se ha usado como eje transversal el marco de análisis para la preven-

ción de crímenes atroces hecho por la Oficina de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger. Este documento presenta un modelo para la identificación oportuna de crímenes que consta de 14 factores de riesgo que, a su vez, incluyen 142 indicadores en total (ONU, 2014). En la tabla 1 puede observar que 13 factores de riesgo, de los 14, están presentes en Myanmar con, por lo menos, la mitad de los indicadores cumplidos⁵.

Tabla 1
Marco de análisis para la prevención del genocidio

Factores de riesgo	
Factores comunes	1. Situaciones de conflicto armado u otras formas de inestabilidad.***
	2. Registro de violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.**
	3. Debilidad de las estructuras del Estado.**
	4. Motivos o incentivos.**
	5. Capacidad para cometer crímenes atroces.**
	6. Ausencia de factores de mitigación.***
	7. Circunstancias propicias o acciones preparatorias.**
	8. Factores desencadenantes.**
Genocidio	9. Tensiones intergrupales o patrones de discriminación contra grupos protegidos.***
	10. Indicios de intención de destruir total o parcialmente a un grupo protegido.***
Crímenes de Lesa Humanidad	11. Indicios de ataque generalizado o sistemático contra una población civil.**
	12. Indicios de un plan o política de ataque contra una población civil.*
Crímenes de Guerra	13. Graves amenazas contra las personas protegidas en virtud del derecho internacional humanitario.**
	14. Graves amenazas contra las operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz.

Fuente: elaboración con base en ONU (2014). Según porcentaje de indicadores cumplidos en Myanmar: *50-69%, **70-89%, ***90-100%.

⁵ En función de este artículo, se evaluó cada uno de los indicadores para conocer cuántos representan el caso de Myanmar, específicamente con los rohingyas. El resultado fue de 111 indicadores cumplidos desde 1948 hasta la actualidad. Se destacan los factores 9 y 10, identificados como específicos de genocidio, con 100% de los indicadores cumplidos. Para más información sobre los indicadores revisar el Marco de Análisis para la Prevención de Crímenes Atroces (2014).

A lo largo del texto se mencionarán los factores, por su número, a medida que se vayan presentando en los hechos expuestos. De esta manera, se articulará la información a fin de tejer un patrón de comportamiento que permita probar la intención de los actores.

Con el objetivo de crear un patrón de comportamiento se investigó sobre una categorización o tipología del crimen que permita analizar la causalidad del caso rohingya. Para esto, se usó la investigación de Daniel Feiersstein y Town (2014), quienes sintetizaron las propuestas de ocho autores y, con base en eso, propusieron una tipología.

En la tabla 2 se puede observar la información presentada por Feierstein, desde su síntesis de los autores, hasta su propuesta de tipología (última fila). Además, se agregó la columna de “criterio diferenciador” que se refiere a la característica usada en esta investigación para agrupar y comparar las propuestas, la cual fue la base del análisis propositivo en este artículo. Estas pueden ser tres: causa u objetivo inmediato, métodos usados en el genocidio o elementos del contexto, y según la identificación del grupo víctima⁶.

Al agrupar todas las tipologías según su criterio diferenciador, se encontraron las primeras herramientas para entender el genocidio rohingya. Frente al criterio de los métodos o el

contexto se pueden agrupar en la clasificación dada por Millien en su análisis de la Convención para la Prevención del Genocidio, que consta de tres tipos (1947):

Físico: en referencia a matar o condicionar a muerte o pérdida de salud, como es el caso de los campos de concentración, la tortura o experimentos en humanos.

Biológico: en situaciones de la prevención de la vida como con la esterilización, obstrucción al matrimonio o deportaciones para trabajo forzado.

Cultural: como la destrucción de características específicas o la alteración de la vida espiritual o cultural de un grupo específico, ejemplos de esto son el robo de niños para imponer características de otra raza, la desaparición forzada y sistemática de representantes culturales, la destrucción de obras de arte y la prohibición del uso de la lengua nativa.

Sin embargo, como se dijo al inicio del artículo, el objetivo de esta investigación es el análisis de la causalidad del genocidio, por lo tanto, se hizo un especial enfoque en el criterio diferenciador de la “causa u objetivo inmediato”. Tras la comparación de todas las categorías propuestas según la causa, se llegó a la conclusión de que hay tres tipos de genocidio según su objetivo inmediato⁷:

⁶ En cuanto a la identificación del grupo víctima, se debe mencionar que esta depende de la posibilidad de éxito de la característica diferenciadora (raza, etnia, religión, clase social, etc.) en el proceso de deshumanización y creación del enemigo previo al genocidio. Es decir, según el rasgo que más facilite la deshumanización puede ser religioso, posestado o intencional.

⁷ Esta clasificación es una propuesta propia.

Tabla 2
Síntesis de la recopilación de Feierstein y Town

Autor	Tipología	Criterio diferenciador
Raphael Lemkin	Destrucción de nación o grupo	Causa (Objetivo inmediato)
	Destruir cultura	Causa (Objetivo inmediato)
	Destruir cultura y grupo o nación	Causa (Objetivo inmediato)
Frank Chalk y Kurt Jonassohn	Eliminar amenaza real o potencial	Causa (Objetivo inmediato)
	Infundir terror sobre amenaza	Causa (Objetivo inmediato)
	Obtener riqueza económica	Causa (Objetivo inmediato)
	Implantar una religión, teoría científica o ideología	Causa (Objetivo inmediato)
Isreal Charny	Masacres genocidas	Métodos / Contexto
	Genocidio intencional: con intención específica o múltiple hacia uno o varios grupos simultáneos.	Identificación del grupo víctima
	Colonización o consolidación del poder	Causa (Objetivo inmediato)
	Guerra agresiva o injusta	Métodos / Contexto
	Crimen contra la humanidad	Métodos / Contexto
	Destrucción ecológica	Métodos / Contexto
Vahack Dadrian	Genocidio cultural	Métodos / Contexto
	Genocidio latente: en medio de una guerra	Métodos / Contexto
	Genocidio retributivo: en respuesta a la rebeldía de una minoría	Causa (Objetivo inmediato)
	Genocidio utilitario: adquisición de tierras o recursos.	Causa (Objetivo inmediato)
	Genocidio óptimo: objetivo de exterminio total del grupo	Causa (Objetivo inmediato)
Helen Fein	Genocidio religioso	Identificación del grupo víctima
	Genocidio étnico	Identificación del grupo víctima
	Legitimar existencia del Estado	Causa (Objetivo inmediato)
	Eliminar a grupo indígena que impide expansión del Estado	Causa (Objetivo inmediato)
	Respuesta a una rebelión	Causa (Objetivo inmediato)
Leo Kuper	Diferencias religiosas, raza o etnia	Identificación del grupo víctima
	Infundir terror en pueblos conquistados	Causa (Objetivo inmediato)
	Reforzar una teoría política	Causa (Objetivo inmediato)
	Asesinatos políticos en masa	Métodos / Contexto
	Destruir una clase económica	Identificación del grupo víctima
Roger Smith	Genocidio retributivo: en respuesta a la rebeldía de minoría.	Causa (Objetivo inmediato)
	Genocidio institucional: existencia de un marco institucional que ordena las acciones.	Métodos / Contexto
	Genocidio utilitario: adquisición de tierras o recursos.	Causa (Objetivo inmediato)
	Genocidio monopolístico (para centralizar el poder)	Causa (Objetivo inmediato)
	Genocidio ideológico	Identificación del grupo víctima
Barbara Harff	Genocidio de posguerra y posimperio: resultado de la guerra y colapso de un imperio	Causa (Objetivo inmediato)
	Genocidio poscolonial: distinciones religiosas o identitarias creadas o recaladas en periodo colonial	Identificación del grupo víctima
	Genocidio posgolpe de Estado o posrevolución	Identificación del grupo víctima
	Genocidio de conquista	Causa (Objetivo inmediato)

Daniel Feierstein	Genocidio constituyente	Causa (Objetivo inmediato)
	Genocidio colonial	Causa (Objetivo inmediato)
	Genocidio poscolonial: en medio de una guerra de independencia	Métodos / Contexto
	Genocidio reorganizacional	Causa (Objetivo inmediato)

Fuente: elaboración propia con base en información recuperada de Feierstein y Town (2014).

1. Genocidio de imposición: aquellos actos violentos con la intención de destruir un grupo nacional, étnico, racial o religioso con el objetivo de imponer un orden social, político o económico. Puede ser para implantar una ideología, religión, creencia, o, incluso, una estructura de poder como un Estado. Ejemplos pueden ser los genocidios llevados a cabo en conflictos por ejercer el poder sobre un territorio en específico (muy comunes en la Antigüedad), las limpiezas sociales e ideológicas en medio de una “búsqueda de una sociedad pura”, la centralización del poder, la colonización o la creación de un Estado.

2. Genocidio de extracción: aquellos actos violentos con la intención de destruir un grupo nacional, étnico, racial o religioso con el objetivo de adquirir tierra o los recursos naturales del territorio. Esta categoría de extracción no se queda solo en la acumulación de tierra o extracción de metales o petróleo. También tiene en cuenta los casos en que el objetivo final, el cual impulsa a cometer el genocidio, es cualquier beneficio económico, militar o geopolítico del lugar. A modo de ejemplo, sea un puerto, salida al mar, acceso a algún río, o condiciones estratégicas en medio de una guerra.

3. Genocidio de retaliación: aquellos actos violentos con la intención de destruir un

grupo nacional, étnico, racial o religioso con el objetivo de castigar y reprender como respuesta a algún intento de rebelión o una amenaza, real o potencial, de un grupo específico hacia el poder del grupo dominante. En estos casos puede ser más común el uso del terror junto a una intención de exterminio parcial del grupo víctima. También pueden incluirse los casos retributivos y de posguerra o posimperio, como claramente lo es el genocidio armenio en manos de los turcos otomanos. La principal diferencia entre el genocidio de retaliación y de imposición es la existencia de un orden político previo, es decir, la existencia de un Estado.

LOS HECHOS

El estudio de caso, tras tener clara la base teórica, se enfocó en la comprensión de los hechos, el lugar y el tiempo en el que sucedieron. Manju Jain, en su nota investigativa, describe los sucesos más importantes en contra de la población rohingya desde el siglo XX los cuales, presentados en una línea del tiempo, son (Anwary, 2018):

- 1945: polarización del estado Rakhine entre norte musulmán y sur budista⁸.
- 1947: acuerdos de Panglong, donde representantes de las comunidades Shan, Chin,

⁸ En el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad arakan apoyó a los japoneses buscando autonomía, mientras que la comunidad rohingya apoyó a los ingleses. Para el final de la Segunda Guerra, las comunidades se encontraban divididas en norte y sur (Anwary, 2018).

Kachin y Burma, en cabeza del general Aung San⁹, establecieron las bases del poder del Estado de Myanmar de cara a la independencia.

– 1948: independencia del país y primera ley de ciudadanía que definía a los rohingya como migrantes ilegales. Se da el primer desplazamiento masivo hacia Bangladesh.

– 1951: implementación de las “tarjetas blancas” como documentos de identificación especial para los rohingyas¹⁰.

– 1954: el gobierno civil de U Nu garantiza ciudadanía a rohingyas.

– 1962: golpe de Estado dirigido por el general Ne Win. Esto marcaría el inicio de dictadura militar hermética que implicaría la imposición de los Burma sobre las demás comunidades del país¹¹.

– 1964: gobierno militar introduce el “Acto de Seguridad Nacional” que elimina todas las organizaciones rohingyas y se les revoca la ciudadanía¹². Las atrocidades contra la comunidad causan la segunda ola de migración a Bangladesh. Entre 1966 y la década de los ochenta migraron más de 270.000 rohingyas.

– 1974: se crean grupos rebeldes armados rohingya que combaten con el Tatmadaw, los enfrentamientos afectan a población Arakan budista por lo que aumentan las tensiones.

– 1982: nueva ley de ciudadanía que permitiría la ciudadanía a rohingyas si hablaban por lo menos un idioma oficial y demostraban su presencia en el territorio antes de 1948.

– 1991: movilización de tropas militares al norte de Rakhine, quienes impusieron trabajos forzados a población rohingya, seguidos de atrocidades a la comunidad. Como resultado, la tercera migración masiva de 250.000 personas en 1991¹³.

– 2001-2009: conflicto de baja intensidad, pero constante, entre rohingyas y el AA. En 2008 se da el paso a la apertura política con la nueva constitución y primeras elecciones en décadas.

– 2010: las elecciones, al igual que las anteriores, generaron tensiones entre las comunidades. El partido de los militares “apoyó a rohingyas” políticamente frente al partido político de AA.

– 2012: presidente Thein Sein justifica la violencia contra los rohingyas y afirma que los refugiados deben ser enviados a los países que deseen acogerlos. Además, se recrudece el conflicto y aumenta la intensidad de la violencia. El Tatmadaw interviene con asesinatos en masa de rohingyas y 140.000 personas migran a Bangladesh. Esta fue la cuarta migración masiva.

⁹ El general Aung San fue asesinado ese mismo año. Es considerado por muchos el padre de la nación y por otros el responsable de pérdida la independencia de su comunidad. Es el padre de la reconocida Aung San Suu Kyi, ganadora del Premio Nobel de Paz en 1991, y hoy en casa por cárcel desde el golpe militar de 2021.

¹⁰ Prueba del factor de riesgo 9, “patrones de discriminación contra grupos”.

¹¹ Prueba del factor de riesgo 3, “debilidad de las estructuras del Estado”.

¹² Prueba del factor de riesgo 12, “indicios de una política de ataque contra una población civil”, y 13, “graves amenazas contra las personas protegidas por el derecho internacional humanitario”.

¹³ Otras 250.000 migrarían en los siguientes 10 años.

– 2014: por las presiones de los budistas nacionalistas del país, en el censo poblacional no se les permitió a los rohingya identificarse como tales, solo se le permitió como “bengalís”. Administradores de Rakhine restringieron el desplazamiento de los rohingya, el derecho a casarse y el derecho a tener hijos.

– 2015: gobierno de Myanmar expide la ley de control de natalidad que afecta a poblaciones no budistas. Además, nuevo aumento de tensiones por elecciones, por ende, de la violencia, y consigo, de migración hacia Bangladesh.

– 2016: creación del ARSA.

– 2017: ataques del ARSA con resultado de 12 policías muertos en agosto. Respuesta desproporcionada del Tatmadaw, para septiembre 400.000 rohingyas ya habían migrado a Bangladesh. El desplazamiento continuaría las siguientes semanas¹⁴.

– 2020: golpe de Estado el 1 de febrero por parte del Tatmadaw¹⁵.

Para tener claro el patrón de comportamiento se debe hacer una diferenciación entre actores y sus acciones. Por lo tanto, partiendo de los eventos generales, los hechos más detallados permiten realizar una evaluación completa de la intención.

Por la parte del Tatmadaw, a pesar de que en un principio Ne Win reconoció a la comunidad rohingya, en los años siguientes esta situación fue cambiando (Leider, 2018). Los cambios de constitución y leyes de ciudadanía fueron el medio por el cual el gobierno militar redujo progresivamente los derechos de la comunidad rohingya, hasta el punto de identificarlos como “migrantes bengalís ilegales”. Desde este punto, y a diferencia del conflicto con otros grupos armados identitarios, el asunto de los “bengalís ilegales” fue tratado como de interés nacional y defensa de la soberanía, y no como diferencias entre nacionales¹⁶ (ver anexos 1 y 2). En las últimas incursiones militares el grado de violencia aumentó, hasta llegar al uso de rohingyas para trabajo forzoso, la violación de mujeres y niñas, la expulsión de población y el rapto de niños (Thein, 2020; Maung y Thuzar, 2012).

En su informe sobre el Tatmadaw y los rohingyas, Selth presenta el uso de una estrategia específica de contrainsurgencia llamada *four couts*, su nombre se debe a los cuatro objetivos de aislar al enemigo de: la comida, los recursos, la inteligencia y los reclutas¹⁷ (Selth, 2018).

Asimismo, desde el nivel político, las leyes de ciudadanía y los cambios constitucionales

¹⁴ Desde los años ochenta, los hechos reflejan la presencia de todos los factores de riesgo, exceptuando el 14.

¹⁵ Desde entonces, el país vive en conflicto civil contra el Tatmadaw. Es el factor que más ha unido a la población de distintas comunidades contra un mismo enemigo. Un año después del golpe, los enfrentamientos, las matanzas y los asesinatos continúan a lo largo del territorio, y el país se mantiene en Estado de emergencia.

¹⁶ En una investigación de Al Jazeera, revelaron presentaciones usadas por el ejército para formar a los nuevos soldados, así como también documentos que demuestran la planeación y los objetivos del Tatmadaw en Rakhine. Los documentos fueron traducidos por el mismo medio informativo.

¹⁷ Además, menciona que la estrategia *four couts* puede provenir de la estrategia japonesa de “quemar todo, matar a todos, y destruir todo” usada en la Segunda Guerra Mundial (Selth, 2018).

alejaron cada vez más a la comunidad rohingya. Para ser reconocido como ciudadano, los rohingyas debían demostrar su residencia en el país antes del periodo colonial y hablar uno de los ocho idiomas oficiales, pertenecientes a las ocho principales comunidades reconocidas (Anwary, 2018). Además, políticas de control de natalidad, prohibición del matrimonio de los rohingya y de identificación por medio de las “tarjetas blancas”, proyectaron un escenario de *apartheid* en el norte de Rakhine (Anwary, 2018; Kyaw, 2020). El uso más relevante de las “tarjetas blancas” fue en momentos de campaña política en los cuales se manipuló y se usó el problema arakan y rohingya con fines electorales. Por supuesto, la politización en periodos electorales exacerbó las tensiones y la violencia en Rakhine, desembocando en desplazamientos masivos a Bangladesh (Anwary, 2018). Cuando la intensidad del conflicto merma y las negociaciones entre los gobiernos de Bangladesh y Myanmar tomaban lugar, se realizaban procesos de repatriación que, nuevamente, avivaban las tensiones intercomunales entre los arakan nacionalistas y los rohingya, justificando la intervención del Tatmadaw, continuando así con el ciclo de violencia que se repetía una y otra vez (Anwary, 2018).

Los cambios continuos en la constitución, el uso de trabajo forzoso, la tortura, la viola-

ción de mujeres y niñas, el raptos de niños, la expulsión de población, la identificación como “migrantes extranjeros ilegales”, la negación a la ciudadanía y a los derechos políticos, el uso del conflicto como herramienta electoral, la politización de las tensiones intercomunales, la discriminación de la población y la limitación de los derechos reproductivos, civiles, políticos y humanos por medio de las tarjetas blancas, comprueban la presencia de los factores de riesgo números 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12 y 13¹⁸.

En cuanto al Arakan Army, se debe tener en cuenta que la relación entre los Arakan budistas y Arakan musulmanes tiene antecedentes desde el siglo VIII, antes de la anexión de la dinastía Burma del reino Arakan de Mrauk-U (Bhonsale, 2015). Sin embargo, en las últimas décadas, la relación ha tornado en antagonismo y rivalidad.

Un evento que sin duda influyó en la potencialización del resentimiento intercomunal fue el periodo colonial. Como singularidad, los británicos anexaron la región de Arakan después de controlar el resto de territorio del reino Burma, por lo que Myanmar, en el periodo colonial, fue más del sur de Asia que del sudeste asiático, políticamente hablando. Desde el inicio del periodo colonial, el imperio británico hizo de Myanmar una parte de la India, por lo cual se intensificó la movilidad de población en ambos sentidos.

¹⁸ Los factores mencionados son, respectivamente: registro de violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del DIH; debilidad de las estructuras del Estado; capacidad para cometer crímenes atroces; ausencia de factores de mitigación; circunstancias propicias o acciones preparatorias; factores desencadenantes; indicios de intención de destruir total o parcialmente a un grupo protegido; indicios de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil; indicios de un plan o política de ataque contra una población civil; y graves amenazas contra las personas protegidas en virtud del DIH.

La llegada de migrantes indios que se dedicaban al comercio generó recelo entre la población local (Zan y Chan, 2005). Esta perspectiva es compartida por las comunidades identitarias en todo el territorio birmano.

El estado de Rakhine no fue la excepción a este fenómeno. La división se capitalizó a finales del periodo colonial, en el trascurso de la Segunda Guerra Mundial. Durante la invasión japonesa los arakan, con su objetivo de independencia, apoyaron a los japoneses, mientras que los rohingyas apoyaron a los ingleses y a Burma (Anwary, 2018). Para finales de la guerra, la polarización en Rakhine ya era material, el estado se dividió en norte de población rohingya y sur de población arakan (Anwary, 2018). Desde entonces, las dos poblaciones han vivido en constante conflicto, con momentos de tranquilidad y momentos de violencia excesiva, de los cuales algunos fueron con la complicidad del Tatmadaw, lo que manifiesta los factores de riesgo 3 y 9 del marco de análisis¹⁹ (Selth, 2018).

Por otro lado, la participación de la población civil fue principalmente simbólica, sin excluir confrontamientos violentos con población musulmana. En la población civil de Myanmar fue donde se dio el verdadero proceso de “otrerización” (M. Thuzar, comunicación personal, 20 de enero de 2020). Desde mediados de la década pasada, Myanmar se encontraba en un proceso de apertura política y económica al mundo. En esta liberalización,

las empresas proveedoras de telecomunicaciones e internet móvil ofrecieron planes de internet económicos y SIM cards desde menos de 2 dólares, cuando unos años antes costaban más de 100 dólares (Fink, 2018). La llegada de celulares chinos nuevos y de segunda mano a precios bajos complementaron la explosión de las telecomunicaciones en el país, y con ello, de las redes sociales, en especial de Facebook (Fink, 2018).

Fue en esta plataforma donde el pueblo de Myanmar condenó y sentenció a la comunidad rohingya por medio de la propagación de lo que se considera como *dangerous speech*, lo cual Fink define como el “discurso para persuadir a un grupo de personas a temer y odiar –y eventualmente conducir a violencia contra– otro grupo” (2018). También, fue por este medio por el cual se popularizó el término de “bengalí” como referencia a los rohingyas desde 2012 (Fink, 2018).

Desde el auge de Facebook en Myanmar, parte considerable de la población ve en la plataforma “la verdadera fuente de información” (Fink, 2018). Este fenómeno tiene su explicación en las décadas de autoritarismo radical y hermetismo hacia el resto del mundo y de la información local en la cual vivieron todos los habitantes de Myanmar. El uso de Facebook en el país tiene un papel peculiarmente fundamental. La red social es usada con fines profesionales y académicos, para ver las noticias más que por televisión, incluso, para

¹⁹ Factor 3: debilidad de las estructuras del Estado; factor 9: tensiones intergrupales o patrones de discriminación contra grupos protegidos.

la comunicación entre las fuerzas de seguridad del país.

También relacionado con la influencia de las redes sociales, el Ma Ba Tha cumplió un papel fundamental en la deshumanización de los rohingyas. Los líderes de la organización se basaron en Facebook para la propaganda nacionalista e islamofóbica. Sumado a su alta legitimidad en el país, los mensajes en contra de los rohingya se alinearon con toda la propaganda del Tatmadaw de odio contra los “bengalíes musulmanes terroristas” (Fink, 2018; Su-Ann, 2012). La difusión de la propaganda del Ma Ba Tha y el convencimiento de la población, de por fin tener la verdadera información en Facebook, capitalizaron los objetivos de los militares de posicionarse como los defensores y padres de la nación (Selth, 2018).

Los mensajes, que armonizan con los del Tatmadaw, se concentraron en la acusación de la llegada del “terrorismo islamista” al país, la amenaza del ARSA y su objetivo militar de la islamización del país y la destrucción de la cultura budista de Myanmar por parte de los extranjeros ilegales que tienen nexos terroristas con Al-Qaeda e ISIS²⁰ (Steckman, 2015; Bashar, 2017).

El Ma Ba Tha, grupo nacionalista de monjes, refleja dos rasgos importantes del conflicto. Primero la relevancia religiosa en el papel de construcción del enemigo y, segundo,

el uso de las redes sociales como arma. Frente al primer rasgo de religiosidad se debe tener en cuenta el papel fundamental que juegan los monjes en la sociedad de Myanmar. Los monjes se encuentran, en la jerarquía social y política, por encima de cualquier disputa identitaria. Además, los monjes tienen influencia tanto en la sociedad como en el gobierno militar, como se debe recordar con la revolución del azafrán: solo cuando los monjes participaron fue que el gobierno militar entró en disposición de escucha.

La difusión del discurso incendiario, el apoyo de la ciudadanía, el hecho de que la retórica violenta se haya sobrepuesto sobre la retórica de defensa de los derechos humanos, y la politización de la identidad reflejan la realidad de los factores de riesgo 1, 2, 4, 6, 7, 8 y 9²¹.

Tal vez una de las preguntas que surgen al conocer esto es la reacción de la comunidad internacional frente al genocidio. Las intervenciones más importantes frente a los eventos de 2012 y 2017 fueron por parte de las Naciones Unidas y la Asean. En cuanto a la primera, su participación se limitó a los llamados del Secretario General a la protección de los refugiados, cese al fuego inmediato y condena contra “los posibles actos de limpieza étnica”. Sin embargo, la Asean se encuentra frente a una posición más compleja. La Asean que se ha ganado la reputación internacional

²⁰ Ver anexo 1.

²¹ Los factores de riesgo son, respectivamente: situaciones de conflicto armado u otras formas de inestabilidad; registro de violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos; motivos o incentivos; ausencia de factores de mitigación; circunstancias propicias o acciones preparatorias; factores desencadenantes; y tensiones intergrupales.

de una organización regional que ha logrado la comunicación efectiva de países con diferentes religiones, culturas e idiomas. A pesar de esto, la Asean ha sido lenta y pasiva frente a la crisis humanitaria de los rohingya desde 2017, e incluso a la anterior crisis con la violencia arakan nacionalista-rohingya (Thuzar y Rieffel, 2018). La asociación solo ha tenido dos intervenciones formales en Myanmar, la primera para la atención de la crisis humanitaria por los daños que dejó el ciclón Nargis en 2008, y la segunda, en una reunión sobre la crisis en Rakhine, que de hecho demostró la incapacidad diplomática de la organización, puesto que a pesar de ser preparada por el primer ministro de Indonesia, después de los ataques de 2017 no se pudo volver a llevar a cabo (Thuzar y Rieffel, 2018). No obstante esto, algunos autores recalcan la importancia de la Asean como posible escenario de conversaciones y negociación entre las partes, para lo cual se requeriría de una posición proactiva de esta (Thuzar, 2019; Thuzar y Rieffel, 2018).

Desde la perspectiva estatal, Malasia, Indonesia y Gambia fueron los países con mayor actividad en denuncia de los eventos contra la población rohingya; de igual manera, se ofrecieron como destino para recibir a parte de esta población (Thuzar y Rieffel, 2018). En el caso de Gambia, su importancia radica en la denuncia realizada contra Myanmar por crímenes de lesa humanidad contra la comunidad rohingya, sin embargo, el resultado en la CIJ fue la mención de detener de inmediato los crímenes por parte del gobierno de Myanmar. Para garantizar el cumplimiento de la orden, el Estado de Myanmar tendría que presentar un reporte cada seis meses. La decisión fue tomada

en 2019, desde entonces, el gobierno burma solo ha presentado los dos primeros informes antes del golpe de Estado de febrero de 2021 (Khaliq, 2020).

Estados Unidos impuso sanciones contra generales del ejército y condenó los hechos. Por su parte, China y Rusia se mantuvieron al margen, con leves pronunciaciones donde deseaban el cese de hostilidades sin involucrarse formalmente. La acción que sí fue relevante fue la protección al Tatmadaw frente al Consejo de Seguridad por medio del poder veto que poseen las dos potencias. Claramente, el factor de riesgo más relevante en relación con los actores internacionales es el 6, correspondiente a la ausencia de factores de mitigación.

¿CUÁL FUE LA CAUSA?

Sin duda, analizar por qué el Tatmadaw realizó los ataques en 2017, después de separar y comparar los casos anteriores, plantea un reto importante y difícil de resolver. El caso de 2017 presenta características particulares que lo distinguen de los cuatro casos anteriores de migración masiva. En 1948, el objetivo político fue la independencia y consolidación de la unión de Myanmar. En 1964, como resultado del golpe de Estado de Ne Win después de años de gobernabilidad frágil y en aras de mantener el poder, el objetivo, de nuevo, fue mantener la unión del país. En 1991 y 2012, fue el aumento de la violencia en periodos electorales.

Todas las anteriores migraciones fueron, eventualmente, respondidas con procesos de repatriación. Sin embargo, en 2017 fue distinto. Comparado con las anteriores ocasiones, la causa inmediata de la intervención militar fue

de menor gravedad e importancia²². Añadido a esto, la respuesta desmedida del ejército supone otra razón para las operaciones militares (M. Thuzar, comunicación personal, 20 de enero de 2020). Además, no parece haber intención de realizar una repatriación en esta ocasión, como lo indican las murallas de alambrados de púas y campos minados que han hecho en la zona fronteriza con Bangladesh (Selth, 2018). Asimismo, como afirma Selth (2018), se ha denunciado con imágenes satelitales la construcción de bases militares sobre los restos de las villas donde habitaban los rohingyas.

Por lo tanto, se puede pensar en el uso de los ataques del ARSA como una excusa, más que una causa. Frente a esto, Selth presentó cuatro teorías que han surgido para explicar el accionar del Tatmadaw: 1) las acciones fueron la respuesta de las fuerzas de seguridad frente a una seria amenaza a la unidad, estabilidad y soberanía por parte de grupos extremistas islamistas; 2) el Tatmadaw usó el método de contrainsurgencia, ya mencionado, de *four cuts*; 3) los militares aprovecharon los ataques de ARSA como justificación para organizar un ataque que expulsara a todos los rohingyas del aérea²³; 4) la crisis en Rakhine hace parte de una conspiración internacional de una guerra *proxi* en la que Estados Unidos y Arabia Saudí brindan apoyo al ARSA para disminuir la influencia china en Myanmar (Selth, 2018).

En el presente trabajo se propone que los nexos de causalidad del conflicto en 2017 responden a la segunda y tercera teorías, hablando de las propuestas por Selth. El Tatmadaw ha vendido a la población la amenaza del extremismo islamista y el riesgo de la islamización del país. Sin embargo, el ARSA no cuenta con las capacidades para lograr una victoria militar, ni para tener contacto con organizaciones islamistas internacionales (Selth, 2018; T. Kean, comunicación personal, 30 de diciembre de 2019). Por otro lado, la comunidad rohingya, históricamente, ha estado marginalizada y concentrada en el norte de Rakhine, y su población es menor a la de muchas otras comunidades identitarias del país, por lo que queda en duda la supuesta expansión demográfica de los rohingyas alrededor del territorio. Además, desde la perspectiva religiosa, el Tatmadaw no ha atacado a otras comunidades musulmanas del país como los Kaman, los únicos actos de violencia contra musulmanes fueron protagonizados por la población civil y monjes nacionalistas contra musulmanes aleatorios por noticias falsas en redes sociales (Fink, 2018).

Sin embargo, hay un patrón de conducta de los militares con otras comunidades identitarias. A modo de ejemplo, en 2009 el gobierno militar terminó las negociaciones con el gobierno chino del proyecto más grande de energía hidroeléctrica de ambos países. Con la capacidad producción de solo ese proyecto,

²² Además, se debe tener en cuenta que el país se encuentra en constante conflicto con más de 20 grupos armados al tiempo.

²³ Algunos dentro de esta escuela sugieren que la tierra sería usada para proyectos de desarrollo económico.

Myanmar doblaría su producción anual de energía (Michel, 2020). Esta presa, llamada Myitsome, se encuentra en territorio Kachin, y como muchos otros proyectos de desarrollo, genera tensión y conflicto entre los grupos armados identitarios y el Tatmadaw que, en repetidas ocasiones, ha usado el desplazamiento forzado, arrestos arbitrarios, militarizaciones de las zonas particulares e incautaciones de tierra para avanzar con los proyectos (Michel, 2020; Streitfeld-Hall, 2021). Otro ejemplo que sustenta esta corriente es el desplazamiento forzado de población kachin hacia Yunnan, China, donde se encuentran miles de refugiados que tuvieron que huir por las prácticas violentas del Tatmadaw, similares a las usadas contra los rohingya (Human Rights Watch, 2012).

Para sintetizar lo encontrado hasta este punto, se han observado diversos hechos que demuestran la presencia de factores de riesgo de crímenes atroces. También se identifica una diferencia entre los ataques de 2017 y los anteriores, y el actuar del Tatmadaw contra las demás comunidades musulmanas, con lo cual se descarta que el motivo sea religioso. Siguiendo la línea de la tipología de genocidio, las similitudes con otros hechos reflejan un interés de extracción de los militares. Por esta razón, la pieza faltante que puede explicar la causalidad es conocer si en el territorio se encuentra algún tipo de recurso de interés para el Tatmadaw.

Es precisamente en el norte del estado Rakhine donde está proyectado un oleoducto que se conecta con el proyecto de inversión del puerto marítimo en Sittwe que, a su vez, se conectará con los numerosos proyectos de inversión en Bangladesh. Estos proyectos

responden al Corredor Terrestre de la Franja Económica de la Ruta de la Seda que conectará a China-Myanmar-Bangladesh-India, y al corredor marítimo de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI respectivamente, como parte del ambicioso programa de la Nueva Ruta de la Seda de China (Concatti, 2017).

Al unir los puntos, el objetivo de Tatmadaw se esclarece y explica su agresiva respuesta en 2017. El patrón de comportamiento frente al despojo de tierras y prácticas de vulneración de los derechos humanos en zonas de proyectos de desarrollo e inversión económica, más la perspectiva de inferioridad y marginalización histórica que han construido en los últimos 60 años contra la comunidad rohingya, junto con el proceso de apertura democrática que implica la necesidad de apoyo popular, y que los rohingyas pueden representar un enemigo en común que unifique y permita el posicionamiento del Tatmadaw como los defensores de la nación, la cultura y la religión, componen las razones de sus acciones genocidas contra esta población, que se impulsaron por las circunstancias contemporáneas hasta el punto actual. Por esto, Myra Dahgaypaw afirma que el tema rohingya se debe clasificar como genocidio, mientras lo que ocurre —y ha ocurrido— en otras zonas del país contra otras minorías identitarias se trata de crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra (Streitfeld-Hall, 2021).

Desde la perspectiva de la población civil de Myanmar, el riesgo que representan los rohingyas es religioso (Kyaw, 2020). A diferencia del Tatmadaw, que no dirigió ningún ataque sobre otras comunidades musulmanas porque no tenía interés en ellas, en la población civil de Myanmar, como efecto del ya mencionado

dangerous speech, se dieron numerosos casos de violencia urbana y de riñas de nacionalistas budistas contra musulmanes (no rohingyas), muchos de estos alimentados por rumores falsos (Fink, 2018; T. Kean, comunicación personal, 30 de diciembre de 2019).

Acerca de la comunidad internacional no hay mucho que decir debido a lo estática que es. Como muchos académicos lo han mencionado, las sanciones no tienen ningún efecto en el gobierno militar de Myanmar²⁴ (Thuzar, 2019; Kyaw, 2020; International Crisis Group, 2021). Por su parte, la Asean es objeto de críticas por su ineficiencia y falta de respuesta frente a la crisis humanitaria y de genocidio (Thuzar y Rieffel, 2018). Además, organismos de las Naciones Unidas se han limitado a condenar con palabras y a aportar para el manejo de los refugiados en Cox Bazar, que es el campamento de refugiados más grande del mundo. Por último, la incapacidad del Consejo de Seguridad frente al veto de China y Rusia demuestra la inutilidad del R2P²⁵.

CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo deja distintas conclusiones sobre el tema del genocidio rohingya. Desde la base teórica, para cualquier estudio de genocidio, no se puede obviar la naturaleza del término “intención” dentro de la definición del concep-

to, que enuncia que el genocidio no se debe probar de manera indirecta, por medio de un patrón de comportamiento.

Para hilar los hechos, en orden de demostrar un patrón de comportamiento, el Marco de Análisis para la Prevención de Crímenes Atroces demostró la existencia de hechos materiales suficientes para confirmar actos genocidas en Myanmar desde 1948. Estos actos se podrían sintetizar en: cambios constitucionales que afectan los derechos del grupo víctima, el trabajo forzoso, la violación de mujeres y niñas, el rapto de niños, la expulsión de población, la identificación de rohingyas como migrantes ilegales y extremistas, el rechazo a la ciudadanía, el uso del conflicto intercomunal con fines electorales, la politización de las tensiones, la discriminación y la limitación de los derechos reproductivos, civiles, políticos y humanos por medio del uso de las tarjetas blancas.

En cuanto al proceso de deshumanización y la perspectiva civil de Myanmar, la relevancia del recelo histórico de las comunidades hacia los migrantes indios durante la colonia explica la posibilidad de éxito de la “otrerización”. Ligado a esto, la apertura democrática empoderó a la población civil dándole argumentos para defenderse del “extremismo”. La apertura económica abrió el mercado de las telecomunicaciones revolucionando el flujo de información en el país, y permitiendo la circulación del

²⁴ Esta resiliencia se debe al imperio económico que posee el Tatmadaw en el país, por lo que está preparado para cualquier tipo de sanción.

²⁵ Se conoce como R2P al principio internacional adoptado en 2005 en la Cumbre Mundial de la ONU y que busca evitar los actos de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad. Sus siglas provienen del Responsibility to Protect.

dangerous speech entre civiles, miembros de Ma Ba Tha, monjes e integrantes del Tatmadaw.

Además, las diferencias en los ataques del Tatmadaw y el comportamiento posterior a los mismos sugieren disparidad en las motivaciones del ejército en los ataques previos a los rohingyas. En contraste, se encontraron similitudes en el accionar contra otras comunidades budistas y reconocidas como nacionales, motivadas por la extracción de recursos, cabalmente el uso de la tierra. En el caso rohingya, los proyectos de inversión china de la nueva ruta de la seda, que constan de un oleoducto que se conectará con el proyecto del puerto de Sittwe, y a su vez con el proyecto del puerto en Bangladesh, justifican el deseo del uso de la tierra. Como se mencionaba al principio del texto, las tres causales propuestas de un genocidio son la imposición, la extracción y la retaliación. El caso rohingya representa un genocidio de causalidad extractiva.

Por último, a modo de reflexión sobre un posible cese de hostilidades en Rakhine y un fin del conflicto, es necesario un proceso de justicia restaurativa en el marco de unas negociaciones y acuerdos entre las comunidades rohingya, arakan y burma. Sin embargo, dos factores alejan esta opción de la realidad: el conflicto con las demás comunidades identitarias y el conflicto civil que inició con el golpe de Estado de 2020.

REFERENCIAS

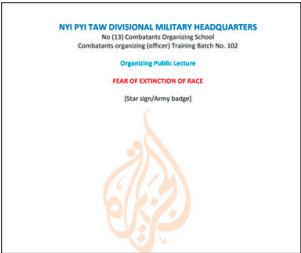
- Al Jazeera Investigative Unit (2015). Genocide Agenda: Documents presented as evidence. *Al Jazeera*. <https://www.aljazeera.com/features/2015/10/28/genocide-agenda-documents-presented-as-evidence/>.
- Anwary, A. (2018). Atrocities against the Rohingya Community of Myanmar. *Indian Journal of Asian Affairs*, 31 (1/2), 91-102. www.jstor.org/stable/26608825
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1945). *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bashar, I. (2017). Exploitation of the Rohingya crisis by jihadist groups: Implications for Bangladesh's internal security. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 9 (9), 5-7. www.jstor.org/stable/26351550
- Bashar, I. (2019). Rohingya crisis and western Myanmar's evolving threat landscape. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 11 (6), 14-18. www.jstor.org/stable/26662256
- Bhatia, A., Mahmud, A., Fuller, A., Shin, R., Rahman, A., Shatil, T., . . . Balsari, S. (2018). The Rohingya in Cox's Bazar: When the stateless seek refuge. *Health and Human Rights*, 20 (2), 105-122. www.jstor.org/stable/26542064
- Bhonsale, M. (2015). Evolution of the Arakan 'problem' in Burma. *Proceedings of the Indian History Congress*, 76, 631-636. www.jstor.org/stable/44156630
- Burke, A. (2016). New political space, old tensions: History, identity and violence in Rakhine State, Myanmar. *Contemporary Southeast Asia*, 38 (2), 258-283. www.jstor.org/stable/24916632
- Callahan, M. (2018). Myanmar in 2017: Crises of ethnic pluralism set transitions back. *Southeast Asian Affairs*, 243-264. www.jstor.org/stable/26492780
- Concatti, B. (2017). *Los desafíos de la Nueva Ruta de la Seda para India*. Universidad Nacional del Rosario.
- Constitución Política de Myanmar [Const.] (2008). *Myanmar constitution*. <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/mm/mm009en.pdf>

- Farrelly, N. (2018). Myanmar's Ethnic Mosaic after the Rohingya Exodus. *Asean Focus*, (21), 12-13.
- Feierstein, D. y Town, D. (2014). Defining the concept of genocide. In *Genocide as Social Practice: Reorganizing Society under the Nazis and Argentina's Military Juntas* (pp. 11-38). Rutgers University Press. www.jstor.org/stable/j.ctt6wq9vn.6
- Fink, C. (2018). Dangerous speech, anti-muslim violence, and Facebook in Myanmar. *Journal of International Affairs*, 71 (1.5), 43-52. www.jstor.org/stable/26508117
- Gait, E. A. Census Commissioner (1913). Census of India, 1911. Report. In *Census Reports - 1911* (Vol. 1). Supt. Govt. Print. <https://jstor.org/stable/saoa.crl.25393778>.
- Greenfield, D. (2008). The crime of complicity in genocide: How the International Criminal Tribunals for Rwanda and Yugoslavia got it wrong, and why it matters. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 98 (3), 921-952. www.jstor.org/stable/40042790
- Hu, A. (2016). "Genocide" Taboo Why We're Afraid of the G-Word. *Harvard International Review*, 37 (4), 4-6. www.jstor.org/stable/26445607
- Human Rights Watch (2012). *China/Birmania: los refugiados de Kachin no reciben ayuda y sufren abusos*. <https://www.hrw.org/es/news/2012/06/26/china/birmania-los-refugiados-de-kachin-no-reciben-ayuda-y-sufren-abusos>.
- International Crisis Group (2021). *Responding to the Myanmar Coup*. <http://www.jstor.org/stable/resrep31538>
- Khaliq, R. ul. (2020). Myanmar submits 2nd Rohingya report to top UN court. Anadolu Agency. <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/myanmar-submits-2nd-rohingya-report-to-top-un-court/2054175>.
- Kyaw, N. (2020). Myanmar in 2019: Rakhine Issue, Constitutional Reform and Election Fever. *Southeast Asian Affairs*, 235-254. <https://www.jstor.org/stable/26938893>
- Leider, J. (2018). Rohingya – the Name and its Living Archive. *Asean Focus*, (21), 16-17.
- Maung Shein, N. (2018). Diversity in Myanmar: Burden and Bridge. *Asean Focus*, (21), 18-19.
- Maung, M. y Thuzar, M. (2012). *Myanmar's Rohingya Dilemma. ISEAS perspective*. Singapore's Institutes of Southeast Asian Studies.
- Michel, D. (2020). *Water Conflict Pathways and Peacebuilding Strategies*. US Institute of Peace. <http://www.jstor.org/stable/resrep26059.8>
- Milliren, M. (1947). The U.N. Convention of Genocide. *World Affairs*, 110 (4), 293-296. www.jstor.org/stable/20664513
- Oh, S-A. (2012). *Rohingya or Bengali? Revisting the politics of Labelling. ISEAS perspective*. Singapore's Institutes of Southeast Asian Studies.
- Oncioiu, D. (2016). Ethnic nationalism and genocide: Constructing "the Other" in Romania and Serbia. En U. Üngör (Ed.), *Genocide* (pp. 27-48). Amsterdam University Press. www.jstor.org/stable/j.ctt1d8hb37.5
- ONU (2014). *Marco de Análisis para Crímenes Atroces, una herramienta para la prevención*. Oficina de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger.
- Pérez Triviño, J. (2012). La noción de intención en la definición de genocidio. *Revista Española de Derecho Internacional*, 64 (2), 163-177. www.jstor.org/stable/26180525
- Selth, A. (2018). *Myanmar's Armed Forces and the Rohingya Crisis*. United States Institute of Peace.
- Steckman, L. (2015). Myanmar at the crossroads: The shadow of jihadist extremism. *Counter Terrorist*

- Trends and Analyses*, 7 (4), 10-16. www.jstor.org/stable/26351345
- Streitfeld-Hall, J. (5 de marzo de 2021). Episode 2: Myra Dahgaypaw and Wai Wai Nu. (no. 2). En *Expert Voices on Atrocity Prevention*. Spotify. <https://open.spotify.com/episode/49ZURyTRoatC3pRzGZNYfN?si=99bb46eba15245ed>.
- Taylor, R. (2018). The politics of ethnicity in Myanmar: Forward to the past. *Asean Focus*, (21), 14-15.
- Thein, A. (2020). *Myanmar: At a Crossroads: Myanmar's Evolving Security Challenges*. Council for Security Cooperation in the Asia Pacific. <http://www.jstor.org/stable/resrep28672.18>
- Thuzar, M. y Rieffel, L. (2018). AseanS's Myanmar Dilemma. *ISEAS perspective*. Yusof Ishak Institute.
- Thuzar, M. (2019). Repatriating the Rohingya: What regional cooperation can and cannot do. *ISEAS perspective*. Yusof Ishak Institute.
- Zan, U. y Chan, A. (2005). *Influx viruses the illegal muslims in Arakan*. Network Myanmar.

ANEXOS

Anexo 1
Presentación del Tatmadaw



Part (1)

Introduction:

- Although its vulnerable geographical position, Myanmar which began from the reign of King Aniruddha could still stand in the world due to great efforts of kings Kyanzittha, Bayinnaung, Alungpaya, and gallant heroes like Min Ye Kyaw Zwa, Mon warrior Thamin Baran, and Maha Bandula, and the great leader General Aung San.
- The independence was achieved through bloodshed and struggles of the indigenous peoples like Myanmar, Mon, Karen, Chin, Kachin, and Rakhine, from the First Anglo-Burma War of Kunbaung Era up to the death of General Aung San. Without their protection, the remnants of the nation will have to live in humiliation under foreigners with a different religion.

[Image: Statue of a King]

Objective

As a Buddhist country of the world, Buddhism flourishes in Myanmar till today. In order to be aware that no race faces extinction from being swallowed up by the earth but by human beings and that a race is primarily connected to religion.

No race faces extinction from being swallowed up by the earth, but by human beings.

Bengali Muslims:

- They infiltrate the people to propagate their religion.
- Their population increases by way of mass illegal immigration.
- Their population increases in Yangon, Mandalay and other cities as well.

[Image: houses on fire]

Five Pillars of Islam

1. There is none worthy of worship except Allah.
2. Regular prayers five times a day.
3. Zakat payment to the poor.
4. Fasting in the month of Ramadan.
5. At least once in a lifetime Hajj pilgrimage to Mecca by those who can afford.

- It was stated in the Time Magazine of 16/3/79 that Muhammad had 12 legal wives and many lesser wives as well.
- In order for rapid spread of the religion he established, he asked the disciples to marry 4 wives each. He occupied countries by means of military might and propagated his religion by asking whether they would sacrifice their lives. He asked them to wage holy wars. That is why there is no end to the religious wars till today.

[Image: Kaaba; script: uftA[faumil;awmfrumlrkkaqmFDma&A;]

[Image: Kaaba]

The pilgrims are required to make tawaf by seven circumambulations of the Kaaba from the right side. Then they need to travel to Mina to pass the night.

[Image: a mosque]

5

Fuente: Al Jazeera Investigation Unit (2015).

ANEXO 2
PLAN DE SEGURIDAD, ESTABILIDAD Y ORDEN DE LA LEY

Security, stability and rule of law			
Purpose	Activity	Persons/Entities Responsible	Performance measures
1. Prevent illegal aliens from entering Myanmar	Establish units of Border Protection and Security Department with officers and 15 staff as follows. The units should comprise only Myanmar Taing-Yin-Tha including Rakhine • Zone 1: Aung Thabye • Zone 2: Aung Zu • Zone 3: Taungphyow • Zone 4: Lek-ya • Zone 5: Nga-Khu-ya • Zone 6: Pyn Hpyi • Zone 7: Ale Than Kyaw • Zone 8: Myin Lut • Zone 9: Hpone Nya Lek	Ministry of Home Affairs	• Its Units set up as specified, with supervisory structures, staffed by Myanmar Taing-Yin-Tha, including Rakhine
	• With the supervision of those fluent in Rakhine/Bengali languages, assign territorial policing duties to residents, lowering the height/educational requirements if necessary.		• Progress of tasks assigned to the territorial police
	• Recruit young people familiar with the day-to-day activities of residents to blend in with local communities and to serve as early warning antennas		• Quality of interaction between locally recruited police
	Establish supervisory structures for above Border Protection and Security (BPS) units at Sitaw (16), Ale Than Kyaw (17), Taungphyow (18). Supervisors should comprise Myanmar Taing-Yin-Tha, including Rakhine	Ministry of Home Affairs	• Number of young people recruited and quality of early warning data collected
	1.2 Conduct BPS Operations as follows:		
	1.2.1 • Cooperate with security forces and local authorities to prevent, arrest and deport illegal aliens*	BPSF	Number of illegal arrivals diminishes
	1.2.2 • Investigate the entry of illegal aliens as needed		
	1.2.3 • Investigate all relevant security and socioeconomic issues in border areas		
	1.2.4 • Patrol the areas within 10-15 miles of the border		
	1.2.5 • Collect and investigate all personnel records necessary to prevent illegal aliens from entering and settling in Myanmar		
	1.2.6 • Cooperate with relevant authorities and customs to prevent and seize illicit trade		
	1.2.7 • Mobilize communities of Myanmar citizens living in border areas on the issue of illegal aliens and cultivate local informants and sources.		
	1.2.8 • Supervise the issuance of Temporary Border Passes (TBP) and Border Passes (BPs) to make these more systematic and rigorous		• Number of TBPs/BPs issued, by sex, age, Taing-Yin-Tha, ethnicity and status of citizenship process/foreigner.
	1.2.9 • Under the command of YaKaKa 4, YaSaKa, YaTaYa local police, administrators and Taing-Yin-Tha residents, undertake inspections to prevent illegal cross-border entry		
	1.2.10 • Inspect household records by mobile teams of police, security personnel, village and township administrators		
	1.2.11 • Form groups to promote inter-community relations and share information		
	2.1 Deploy 1,050 police personnel in 3 police battalions stationed in 26 border posts in Maungdaw district to replace the previous Na-Sa-Ka personnel	Myanmar Police	• Police forces deployed in 26 border posts
2. Ensure the security of land borders	2.2 Deploy 6 Taimadaw battalions in defined special operations areas	Taimadaw	• Troops deployed in defined special operations areas
	2.3 Form a Border Police force according to established procedures	Myanmar Police Force	
	2.4 Deploy 219 BPS personnel in 1 headquarters office, 3 local offices and 9 posts to prevent illegal immigration	BPSF	• BPS offices and posts staffed and operating
	2.5 Establish 3 more customs posts at Three-Mile, Nga Khu Ya and Taunggyo Letwe staffed by an additional 2 officers and 43 staff along the hushed trade routes to control and inspect goods and stop illicit trade, as an addition to existing customs posts at Rutherford and Maungdaw	Customs	• Newly established customs posts appropriately staffed and operating
	2.6 Build and strengthen a border security fence along the land border, with CCTV cameras and man-made barriers as needed	Security Forces	• Border security fence constructed, • CCTV cameras installed, • Man-made barriers installed
	2.7 Establish an effective intelligence and data analysis system for use by BPSF	BPSF, with	• Intelligence system strengthened at BPSF
	2.7.1 To ensure timely information, expand the civil-military sources for gathering intelligence; ensure that General Administration Offices obtain timely and accurate data from village leaders	Taimadaw and Ministry of Home Affairs	
	2.7.2 Use modern technologies for continual monitoring of the situation, such as aerial photos and CCTV cameras at strategic locations		

Fuente: Al Jazeera Investigation Unit (2015).

¿Hacia una escuela china de relaciones internacionales? Enfoques predominantes y su concepción de la cooperación internacional

Agustina Marchetti*

RESUMEN

A partir del siglo XX, se empiezan a desarrollar enfoques teóricos no occidentales como alternativa a las teorías tradicionales de las relaciones internacionales. Algunos especialistas empezaron a debatir acerca de la emergencia y consolidación de una “escuela china de relaciones internacionales”, basada en su gran mayoría en la propia cultura del gigante asiático. El objetivo del artículo es presentar las principales corrientes de estudios internacionales en China, entre las que se destacan los enfoques reverso, anverso e interactivo. Asimismo, se pretende, en particular, comprender la concepción de cooperación internacional de cada uno de estos enfoques. Se parte de la hipótesis

de que la producción y los cambios del eje de los estudios internacionales siguen el ascenso y la posición geográfica de las grandes potencias. En el caso de China han ido *in crescendo* en paralelo a su protagonismo internacional y al alcance del estatus de gran potencia. El marco teórico propuesto para esta investigación toma como punto de partida las llamadas *non western theories*, esto es, todas aquellas teorías que no forman parte del *mainstream* de las teorías de las relaciones internacionales occidentales.

Palabras clave: China; enfoques teóricos no occidentales; escuela china de Relaciones Internacionales; enfoques: reverso, anverso e interactivo.

* Doctoranda en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario; becaria doctoral Conicet. Docente de Problemática de las RRII, Universidad Nacional de Rosario (Argentina). [agustina.marchetti@fcpolit.unr.edu.ar]; [https://orcid.org/0000-0001-7358-7357].

Recibido: 21 de mayo de 2021 / Modificado: 3 de agosto de 2021 / Aceptado: 4 de agosto de 2021

Para citar este artículo:

Marchetti, A. (2022). ¿Hacia una escuela china de relaciones internacionales? Enfoques predominantes y su concepción de la cooperación internacional. *Oasis*, 36, 225-242.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.13>

TOWARDS A CHINESE SCHOOL OF INTERNATIONAL RELATIONS? PREDOMINANT APPROACHES AND THEIR INTERNATIONAL COOPERATION PERSPECTIVES

ABSTRACT

At the beginning of the 21st century, an unprecedented theoretical change in perspective took place, and non-Western theoretical approaches began to be developed as an alternative to traditional theories of International Relations. In this way, some specialists began to debate about the emergence and consolidation of a "Chinese School of International Relations", based mostly on the Asian culture. The aim of this paper is to present the main streams of international studies in China, among which the reverse, obverse and interactive approaches stand out. Likewise, it is particularly intended to understand the conception of international cooperation of each of these approaches. In addition, it is intended to highlight the evolution of international studies in China and departs from the assumption that the production and changes of the axis of international studies follow the rise and geographical position of the great powers. In the Chinese case, they have been growing in parallel with its international prominence and the attainment of great power status. The theoretical framework proposed for this research takes as a starting point the so-called *non-western theories*, that is, all those theories that are not part of the mainstream of the Western International Relations Theories.

Key words: China; non-western theories; chinese school of international relations; chinese main streams.

INTRODUCCIÓN

Tras la Primera Guerra Mundial, las teorías de las relaciones internacionales tuvieron una fuerte impronta europea, principalmente británica, y luego de la Segunda Guerra Mundial, los académicos estadounidenses adquirieron protagonismo. En efecto, fue en Estados Unidos donde se produjo el nacimiento de las Relaciones Internacionales como disciplina científica (Giaccaglia y Dussort, 2016; González, 2011). A partir de la segunda mitad del siglo XX, se empiezan a desarrollar enfoques teóricos no occidentales como alternativa a las teorías tradicionales de las relaciones internacionales (Acharya, 2011, 2020; Acharya y Buzan 2007, 2010, 2017; Acharya *et al.*, 2021; Del Arenal, 2015; Qin, 2020a).

A principios del siglo XXI, Acharya y Buzan (2007) publicaron un artículo titulado "Why there is no non-Western IR theory?", en el cual hacían hincapié en que, si bien existían modestos intentos de desarrollar teorías alternativas a las occidentales, dichos intentos no resultaban suficientes para conformar teorías asiáticas o teorías globales de las relaciones internacionales. Sin embargo, en 2017, Acharya y Buzan, a diez años de aquella publicación, retomaron la cuestión en el artículo "Why is there no Non-Western International Relations Theory? Ten years on", en el cual advertían de una gran evolución en la construcción de teorías alternativas a las occidentales. Del mismo modo, destacaban que el gran desafío que se presentaba en esta segunda década del siglo XXI estaba asociado a la idea de poder crear una teoría de las relaciones internacionales global, o *Global IR*, en la que se lograra un

desprendimiento de lo propio de cada país para avanzar hacia una teoría general que pudiera dar respuestas a problemáticas comunes a todos los Estados del globo, independientemente si eran asiáticos u occidentales.

En relación con las teorías chinas de las relaciones internacionales (CIRT, Chinese theories of international relations), amerita hacer un breve recorrido por las tres décadas pasadas en las que comenzaron a desarrollarse de forma acelerada. A partir del periodo de reforma económica y de apertura de la República Popular China (también llamado “socialismo con características chinas”), iniciado en diciembre de 1978 con Deng Xiaoping, los académicos y profesionales chinos de las relaciones internacionales se dedicaban a la interpretación y justificación de la política, del pensamiento estratégico y de las acciones de los líderes nacionales como ejes de análisis, sin dar lugar a la producción de conocimiento. Hasta ese entonces, los académicos chinos ape-laban a las principales teorías del *mainstream* norteamericano —el realismo, el liberalismo y el constructivismo— para explicar los fenómenos chinos. Tal como expresa Qin (2012), la mayoría de los trabajos de investigación eran realizados basándose en teorías importadas. Sin embargo, esta importación de teorías occidentales empezó a generar algunos signos de alarma en la academia china dado que estas, en ciertas ocasiones, no lograban explicar el comportamiento de China ni de otros Estados asiáticos. Fue entonces cuando empezaron a surgir, en el seno de esta academia, nuevas ideas acerca de la creación de una escuela china con producción propia (Qin, 2011; Zhang, Yongjin y Chang Teng-chi, 2016).

A mediados de la década de los noventa se alcanzó un consenso general sobre la posibilidad y conveniencia de construir una CIRT. Desde el comienzo del siglo XXI, el debate se centró en cómo hacerlo (Guo, 2001). En este sentido, vale destacar que China aumentó sustancialmente su interacción con el resto del mundo y promovió, en gran medida, el desarrollo de CIRT. Asimismo, se incentivó a los académicos chinos a crear teorías propias, no con el objetivo de reemplazar las occidentales, sino para enriquecer el análisis y el debate en materia de relaciones internacionales.

En el siglo XXI, el mundo entró en un periodo de transición y transformación global, con nuevos problemas, insólitos desafíos y múltiples actores e instituciones que adquirieron nuevos roles. En este sentido, el gobierno de China, que persigue un liderazgo global en el actual orden internacional, cree que debe ser responsable a la hora de proponer nuevas soluciones para los recientes problemas.

Ahora bien, uno de los grandes interrogantes está asociado a la identificación de aquellos principios e intereses con base en los cuales los chinos pretenderán establecer ejes rectores en el nuevo orden. Eduardo Oviedo (2018) sostiene que las normas y los valores confucianos desempeñan un papel importante en el nuevo sistema. En concordancia, Qin (2012, p. 70) plantea que,

... los chinos no se limitaron a ser portadores de un “discurso occidental en el contexto chino”, basado simplemente en incorporar la teoría preexistente para explicar el mundo y el encaje que China tiene en él, sino que buscan de manera persistente nuevas ideas sobre las que edificar su propio pensamiento internacional.

A raíz de lo dicho, se parte de la hipótesis que afirma que la producción y los cambios del eje de los estudios internacionales siguen el ascenso y la posición geográfica de las grandes potencias. En el caso de China han ido *in crescendo* en paralelo a su protagonismo internacional y al alcance del estatus de gran potencia.

Las principales corrientes de estudios internacionales en China, en términos amplios, pueden clasificarse en importadas y tradicionales. Los *enfoques importados* corresponden a las teorías occidentales que los académicos chinos han extrapolado para estudiar las relaciones internacionales y la política exterior china. Dentro de estas doctrinas occidentales se abre un amplio abanico de teorías que incidieron –y muchas de ellas siguen influyendo– en el diseño de la política del gobierno de China, a saber: la teoría de los tres mundos de Mao¹, el marxismo-leninismo desde en el contexto de Guerra Fría², el realismo clásico y el liberalismo desde la década de los noventa en adelante.

Por otra parte, los *enfoques tradicionales*, están basados en el amplio y milenarismo pensamiento chino, caracterizado por diversas escuelas o corrientes, donde sobresale el confucianismo. En efecto, Confucio (551-479

a. C.) fue un reconocido pensador y educador chino durante los últimos tiempos del periodo de los Reinos Combatientes (475-221 a. C.), y también fue el fundador de la escuela filosófica conocida como confucianismo. La esencia de sus enseñanzas radica en la buena conducta en la vida, el buen gobierno del Estado, el respeto a la jerarquía, el cuidado de la tradición, el estudio y la meditación. El buen gobierno, por su parte, está asociado a un gobernante sabio que busca la armonía entre el orden social y el orden natural. Por otro lado, el respeto a la jerarquía tiene que ver más con una máxima para la sociedad y la estratificación de esta. Las máximas virtudes pregonadas son: la tolerancia, la bondad, la benevolencia, el amor al prójimo y el respeto a los mayores y a los antepasados. El confucianismo sostiene que, si el príncipe es virtuoso, los súbditos imitarán su ejemplo, siguiendo el modelo gobernante/súbdito, padre/hijo, marido/mujer, etc. Dicha doctrina³ argumenta que una sociedad próspera solo se conseguirá si se mantienen estas relaciones en plena armonía.

Entre los principales legados de los pensamientos predicados por Confucio, sus discípulos escribieron algunas de sus enseñanzas en es-

¹ La “Teoría de los tres mundos” aseguraba que el sistema internacional estaba dividido en tres: “A mi juicio, los EE. UU. y la Unión Soviética constituyen el primer mundo; fuerzas intermedias como Japón, Europa y Canadá integran el segundo mundo, y nosotros formamos parte del tercero [...] El tercer mundo comprende una gran población. Toda Asia, excepto el Japón, pertenece al tercer mundo; África entera pertenece también a este, e igualmente América Latina” (Mao, 1974). Para mayor detalle sobre la teoría de los tres mundos ver: He (2010, pp. 14-21).

² El marxismo-leninismo aún hoy sigue incidiendo decisivamente. Desde la estructura de poder hasta los distintos aditamentos que hicieron los líderes chinos a esa doctrina.

³ Por doctrina se entiende a un conjunto de ideas, enseñanzas o principios básicos defendidos por un movimiento religioso, ideológico, político, etc.

terillas de madera, las cuales fueron rescatadas y se compilaron en un texto llamado *Analectas* (Chengley, 2006; Cheng, 2003). La doctrina confuciana posee numerosas vertientes de pensamiento, las principales son las de Mencio y Xunzi. En cuanto al debate actual encontramos dos grandes núcleos: el confucianismo político (Jiang, 2013; Ruiping, 2010, 2011), en el cual sobresale Jiang Qing, y el neoconfucianismo moderno, cuyo referente más relevante se asocia al pensamiento de Tu Weiming⁴.

En este artículo nos enfocamos en el análisis de la doctrina confuciana por su relevante influencia en el desarrollo de distintos aportes teóricos chinos al campo de las relaciones internacionales, entre los que se destacan tres enfoques principales en la disciplina: el reverso, el anverso y el interactivo (Qin, 2013; Yan 2019; Zhao, 2005). Dentro de estas tres vertientes de pensamiento, y considerando el propósito del presente artículo, interesa en particular comprender la concepción de cooperación internacional de cada uno de estos enfoques para, eventualmente, en futuros análisis e investigaciones, poder dilucidar si hay correlación entre esta y la acción externa de China.

En este contexto, los académicos chinos de las relaciones internacionales han intentado pensar en el orden mundial, en sus nuevas ins-

tituciones y modelos de gobierno, y en el modo en que China y su cultura podrían aportar al ordenamiento mundial de las próximas décadas. Es decir, el gobierno de China, en vistas de su ascenso y consolidación como gran potencia mundial, considera que sus sectores académicos nacionales deben poder contribuir con la teorización sobre las relaciones internacionales, con mayores niveles de participación en la producción académica mundial (Kumar, 2018).

LA FORMULACIÓN DE LAS “TEORÍAS CHINAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES”

En función de los diferentes debates entre enfoques tradicionales e importados, se fueron consolidando diversas perspectivas acerca de las relaciones internacionales entre académicos chinos.

Más allá de las distinciones internas, es importante destacar, en primer lugar, que, tal como plantea Qin Yaqing (2012, p. 70), desde fines de las décadas de los setenta y ochenta, “los chinos no se limitaron a ser portadores de un discurso occidental en el contexto chino”, esto es, incorporar la teoría preexistente para explicar el mundo y el rol que China tiene en él, sino que comenzaron a buscar, de manera persistente, nuevas ideas sobre las cuales edi-

⁴ Tu Weiming nació en 1940 en Kunming, provincia de Yunnan, China. Es un destacado académico chino, una figura representativa del neoconfucianismo contemporáneo y un practicante crucial en la investigación y transmisión de la cultura confuciana. Durante más de 50 años, el profesor Weiming se ha dedicado a la interpretación de los clásicos confucianos, a la evaluación del confucianismo desde una perspectiva de la diversidad cultural en el mundo y al renacimiento de la cultura china mediante una transformación creativa de la antigua tradición. No obstante, vale aclarar que desde la década de los sesenta Tu Weiming vive en los EE. UU. con lo cual no representa, en sentido estricto, una escuela de pensamiento chino desde el punto de vista formal o institucional.

ficar su propio pensamiento internacional. También sostiene que la principal fuente a la que recurren es a la propia cultura china, desarrollada con base en una civilización de 5.000 años que ha catapultado al país al actual conjunto de grandes potencias.

Si bien hay diversas posturas acerca de la existencia o no de una Escuela china de pensamiento, debe reconocerse que en las últimas décadas se observa un incremento en la producción académica de artículos de teoría de las Relaciones Internacionales por parte de académicos chinos (Qin, 2013). No obstante, podría afirmarse que recién en el siglo XXI empezaron a tomar fuerza las CIRT, como resultado de más de 30 años de trabajo en torno a ellas (Zhang *et al.*, 2016). Básicamente, el desarrollo de las CIRT desde 1978 en adelante se ha enmarcado en tres grandes debates (Qin, 2011).

El primero de ellos se produjo tras la llegada de Deng Xiaoping al poder, y versó sobre la apertura de China al mundo exterior, lo que dividió al marxismo chino entre la línea revolucionaria y la revisionista o pragmática. El eje del debate radicaba en poder dilucidar si habían sido la guerra o la paz las que habían guiado las relaciones internacionales de la época. La base teórica sobre la que China se había posicionado era la teoría leninista, la cual argumentaba que el mundo estaba en una era de guerra y revolución (Mao, 1994). A raíz de ello, el debate residía en la decisión acerca de qué debía hacer China: seguir haciendo foco en la lucha de clases, consecuencia de la revolución proletaria, o convertirse en un Estado-nación normal en el sistema internacional que velase por la paz y el desarrollo. Tras el triunfo

de la línea revisionista de Deng en 1978, el gobierno comunista de China estableció el desarrollo económico como la prioridad de la nación. Se trató de un cambio fundamental en los objetivos del Partido Comunista Chino (PCCh), dado que implicaba que China dejaría de tomar la lucha de clases como la tarea más importante y la reemplazaría por el desarrollo de la economía. En consecuencia, la política exterior de China debía apuntar a crear y mantener un ambiente internacional favorable para que fuese capaz de concentrarse en el desarrollo económico nacional (Qin, 2011).

La década de los ochenta, cuando se restablecieron los trabajos académicos en las universidades cerradas durante el maoísmo, puede identificarse como punto de partida de la investigación teórica en estudios internacionales, tras la ya mencionada estrategia nacional de reforma económica y apertura de Deng Xiaoping a partir de 1978. Fue a partir de entonces, como explica Qin (2013), que los estudiosos chinos estaban ávidos de aprender, entender e interpretar este nuevo escenario. A raíz de ello, en las tres décadas posteriores a los inicios de los años ochenta, se multiplicaron las traducciones al chino de los textos clásicos occidentales de relaciones internacionales, así como los manuales basados en las teorías predominantes (provenientes principalmente de Estados Unidos), lo que incentivó y favoreció un desarrollo mayor de las Relaciones Internacionales como disciplina académica (Qin, 2007). En ese entonces, los teóricos chinos estudiaban estas teorías, las introducían en la comunidad académica china y las aplicaban en los análisis de la realidad internacional y de su política exterior.

El segundo debate se inició en la década de los noventa entre realistas y liberales, y estuvo centrado en determinar cuál era el interés nacional de China en el nuevo contexto de pos-Guerra Fría. Hacia mediados de la década de los noventa se alcanzó un consenso general sobre la posibilidad y conveniencia de construir una CIRT.

El tercer debate, hacia fines de la década de los noventa, se concentró en China y su ascenso pacífico. En esta ocasión fue un debate tripartito entre el realismo clásico, el liberalismo y el constructivismo que ya se había posicionado como otro enfoque relevante en China. Los realistas, sobre la base de los escritos de Mearsheimer, creían que era imposible para cualquier país poderoso ascender de forma pacífica (Yan, 2014); por su parte, tanto los liberales como los constructivistas, respaldados por argumentos de autores como Ikenberry o Buzan, apoyaban la idea de ascenso pacífico (Liu, 2012). Mientras que los liberales chinos enfatizaban los beneficios tangibles derivados de instituciones internacionales (Xiaobing y McConaghy, 2018), los constructivistas ahondaron en la identidad de China en esta creciente interacción con la sociedad internacional (Ren, 2020).

No obstante, llegado un cierto momento, empezaron a surgir algunos interrogantes entre los académicos chinos respecto a si era pertinente aplicar teorías exclusivamente occidentales para interpretar de manera general los asuntos mundiales y, en particular, las prácticas no occidentales. Tal como plantea Margueliche, “una pregunta clave antes de encarar cualquier estudio es *pensar a China: ¿Desde dónde?*” (2018, p. 6). Posteriormente, se

comenzó a pensar también en la importancia de la cultura en la construcción de las teorías de las relaciones internacionales (Qin, 2013, p. 28; Yan, 2011, 2014, 2018; Jiang, 2013; Fan, 2011).

Por tanto, en el siglo XXI, el debate se centró en cómo hacerlo (Guo, 2001). En este sentido, vale destacar que China aumentó sustancialmente su interacción con el resto del mundo y promovió en gran medida el desarrollo de CIRT. Asimismo, se incentivó a los académicos chinos a crear teorías propias, no con el objetivo de reemplazar las occidentales, sino para enriquecer el análisis y el debate en materia de relaciones internacionales (Qin, 2011). Este cambio de orientación ha ayudado a avanzar en el desarrollo de las CIRT en China y, al mismo tiempo, establecieron a las teorías de las relaciones internacionales occidentales como un discurso dominante y foráneo.

Asimismo, a inicios de la segunda década del siglo XXI, se observa una nueva ronda de debate focalizado en la cuestión del nuevo orden mundial, que con seguridad tomará fuerza luego de los acontecimientos generados por el covid-19 y, en ese marco, los efectos posibles sobre el (des)orden internacional actual (Acharya, 2020; Tellis, 2020; Yan, 2020; Qin, 2020b).

A decir verdad, las corrientes de pensamiento internacional que más se han extendido en China, en la última década, intentan remontarse a las fuentes de la tradición, la cultura, la filosofía y las prácticas autóctonas para alimentar el plano teórico. Dicho de otro modo, todas reconocen la importancia del sustrato cultural e intentan aplicar, de algún modo, las ideas culturales y filosóficas chinas

en teorías contemporáneas de las relaciones internacionales. Sin embargo, a pesar de que todas las CIRT se alimentan de la cultura china, sus formas de reconstrucción teórica son muy diferentes, siendo posible actualmente diferenciar tres perspectivas o enfoques: reverso, anverso e interactivo (Qin, 2012; Staiano y Bogado, 2017).

A los fines de este artículo, a continuación, nos centramos entonces en cada uno de estos enfoques, sus lineamientos principales y, particularmente, en la concepción de cooperación que sostiene cada uno de ellos.

El enfoque reverso de las CIRT y la concepción de cooperación occidental

Sobre la base de los teóricos de la modernización, también llamados “occidentalistas”, se erige lo que se conoce como el enfoque reverso de las CIRT. El mismo consiste en una importación directa de Occidente de principios realistas y la utilización de categorías como hegemonía, poder y ciencia.

A finales de la década de 2000, la mayor parte de los trabajos de investigación en China tenía como marco analítico de base a las teorías norteamericanas. Qin (2012, p. 75) argumenta que “por ello es que denominamos a este tipo de investigación ‘interpretación analógica reversa’, ya que pretende interpretar los asuntos mundiales y el comportamiento

internacional chino empleando un esquema teórico y conceptual importado”. Para ser más preciso, el autor se remite a una investigación en donde se demuestra que “entre 1987 y 1990 el 45% de los académicos chinos utilizó teorías occidentales en sus análisis, entre 1991-2000 lo hizo el 69%, y entre 2001-2007, el 75%” (Qin, 2007, pp. 318-319). Aquí se destacan quienes intentan interpretar los temas internacionales utilizando las teorías norteamericanas predominantes, y son precursores en el establecimiento de un marco analítico basado en normas estadounidenses de las relaciones internacionales que utilizan después para interpretar las ideas de los pensadores chinos anteriores a la dinastía Qin (antes del 221 a. C.) tales como Guanzi, Lao Tse, Confucio, Mencio, Mozi, Xunzi y Han Feizi (Qin, 2012).

Entre los académicos del enfoque reverso, se destaca Yan Xuetong, quien argumenta fuertemente que no hay necesidad de una escuela china de las relaciones internacionales (Yan, 2011). Uno de los argumentos de Yan es que creyendo en la ciencia y en el método científico para estudiar la política internacional, si no se necesita una escuela china para la física y la química, ¿por qué iba a necesitarse una Escuela china para la teoría de las relaciones internacionales? (Yan y Song, 2001).

A raíz de ello, establece un marco analítico⁵ conocido como *realismo moral*, basado en las ciencias sociales estadounidenses que

⁵ Debemos distinguir dos dimensiones de dicho marco analítico que son las que nos remiten a las categorías occidentales: en primer lugar, la dicotomía filosófica occidental entre materialismo e idealismo, en la que se identifican tres categorías: a) el determinismo conceptual (idealista), b) el determinismo material y c) el dualismo. En segundo lugar, a los niveles analíticos, distinguiendo tres niveles de análisis: el sistema, el Estado y el individuo (Qin, 2012).

luego aplica al pensamiento de estos maestros e intenta explicar cómo entendían el poder los antiguos pensadores chinos, para luego identificar las estrategias que permitirían la hegemonía en el sistema internacional (Qi, 2017). Yan Xuetong, está convencido de que el realismo y el *poder* en tanto categoría de análisis, son los ejes del estudio que realiza sobre los antiguos pensadores chinos. Se remite al poder material y al poder moral, y menciona los factores políticos, económicos y militares como los elementos constitutivos del poder. No obstante, destaca que para los pensadores chinos el poder político es el más importante de ellos e, interpretando a Xunzi, afirma que: “el poder político desempeña un papel como fundamento del poder económico y militar y [Xunzi] cree que, independientemente de cuál sea el poder económico y militar, son insignificantes sin el fundamento del poder político” (Yan y Song, 2001, p. 78).

A diferencia de las principales premisas sostenidas por los realistas occidentales, para Yan Xuetong, la moralidad es el centro del poder político, ya que confiere a quien detenta el poder una legitimidad sin la cual la hegemonía no podría alcanzarse y, en caso de alcanzarla, no podría perdurar (Yan, 2014, 2020). Sin embargo, subraya también la importancia del poder material, como ser la fuerza militar, y se remite al *Guanzi*⁶ para argumentar que, a fin de mantener un orden internacional estable,

son necesarios tanto el poder material como el pensamiento moral. Uno solo no alcanza, dado que la moralidad, aun siendo una condición necesaria para lograr el liderazgo mundial, no es una condición suficiente.

Para este enfoque, la *hegemonía* se logra principalmente mediante estrategias. A través de la interpretación del clásico chino *Estrategias de los reinos combatientes*, esta matriz de pensamiento se aplica a la emergencia de China. En su análisis, Yan Xuetong (2011, 2014, 2016, 2020) sostiene que China debería aspirar decididamente al liderazgo mundial y, en este sentido, además de reforzar el poder en su conjunto debería centrarse en el establecimiento de alianzas como medio para lograr la hegemonía. En palabras de Yan: “la formación de una alianza se ha convertido en la principal estrategia utilizada en política internacional para aspirar a lograr la hegemonía” (Yan y Song, 2001, p. 131; Yan, 2011).

Con respecto a la *cooperación* debe considerarse que, en consonancia con lo planteado, el enfoque reverso trabaja con la noción de cooperación occidental tal como la entienden los institucionalistas liberales. Retomando la noción de cooperación de Axelrod y Keohane (1985), entienden que:

Cooperación no equivale a armonía. La armonía exige una total identidad de intereses, pero la cooperación solo puede tener lugar en situaciones en las que

⁶ El *Guanzi* es un antiguo texto político y filosófico chino que se atribuye tradicionalmente al filósofo y estadista del siglo VII a. C. Guan Zhong, quien se desempeñó como primer ministro del duque Huan de Qi.

hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios. En esas situaciones, la cooperación tiene lugar cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás. (p. 226)

Es decir, se plantea la coordinación de políticas (Keohane, 1984). A raíz de ello, Yan (2013, 2018) sostiene que la cooperación debe darse en torno a intereses conflictivos o intereses comunes haciendo hincapié en la importancia de la confianza mutua como precondition para poder establecer una cooperación estratégica.

En sus relaciones con otras grandes potencias —como sería el caso de Estados Unidos— y la eventual posibilidad de cooperar, Yan propone la implementación de un nuevo concepto: “competencia pacífica”, para reemplazar el de “coexistencia pacífica”, ya que la competencia es inevitable. Para poder llevarla a cabo propone: “the principle of peaceful competition through preventive cooperation based on conflicting interests” (2013, p. 2). La importancia de ello radica en que el gran desafío de los Estados es aprender a cooperar aun en ausencia de confianza mutua e intereses compartidos.

China, como el principal de los Estados ascendidos, necesita afirmar su credibilidad estratégica internacional —que comprende los elementos de autoridad moral y consentimiento— generando alianzas por medio del diálogo político (Yan, 2016, p. 24, en Domínguez, 2018). Dicho diálogo, además de cooperación para el desarrollo pacífico, incluye también la cooperación en temas de seguridad y defensa con aquellos países vecinos incapaces de sobrevivir autónomamente en virtud de sus limitadas capacidades militares (Wong *et al.*,

2017 en Domínguez, 2018). Estos Estados serán quienes aceptarán voluntariamente la autoridad internacional del nuevo líder en la medida en que este proporcione credibilidad estratégica en el proceso de redistribución del poder internacional, esto es, beneficios económicos y protección o seguridad en el orden alternativo regido por una autoridad moral que sea mejor acogida porque realmente practique lo que predica y lo que predica sea suficiente y también comparativamente atractivo (Yan, 2013, 2014, 2020).

El enfoque anverso y el lugar de la cooperación

El enfoque anverso, por su parte, presenta como uno de sus máximos exponentes a Zhao Tingyang, filósofo contemporáneo, quien retoma la teoría del *Tianxia* —lo que está bajo el cielo— enraizada en la dinastía Zhou (1046-256 a. C.). Desde esta perspectiva, Zhao argumenta que el *Tianxia* permitiría pensar en un sistema legítimo y responsable para el conjunto del mundo y no solo para los Estados-nación.

Zhao sostiene que el sistema *Tianxia*, creado y practicado en aquel tiempo, era el sistema mundial ideal (Qin, 2012). Para alcanzar el liderazgo mundial, China no solo debería alcanzar el desarrollo económico, sino que también debería jugar un rol de importancia en la creación y producción de conocimiento y por ello tiene un gran desafío en dicha tarea (Pintado Lobato, 2018).

Ahora bien, ¿en qué consiste el esquema propuesto por Zhao Tingyang? El filósofo realiza una interpretación del sistema de la dinastía Zhou, que existió hace 3.000 años.

La dinastía anterior a la Zhou fue la Shang, formada por una alianza de numerosas tribus que se prolongó durante siglos. Aquellos tiempos se caracterizaron por el desorden y el caos, considerando esta gran multiplicidad de tribus y su relativa autonomía. Una de ellas, la de los zhou, inició la guerra hasta convertirse finalmente en la tribu dominante. A partir de entonces, su principal objetivo fue cómo crear y mantener el orden intertribal. Los zhou no eran la mayor de las tribus, por lo que pronto notaron que el uso de la fuerza coercitiva no tendría éxito y que debían buscar otra alternativa para mantener la legitimidad, el orden y la paz. Lo hicieron a través del sistema mundial de “lo que está bajo el cielo” o *Tianxia*⁷.

En el plano conceptual, el sistema *Tianxia* se basaba en tres ideas subyacentes. En primer lugar, las soluciones a los problemas de la política mundial dependen de un sistema mundial, universalmente aceptado y no de la fuerza coercitiva. En segundo lugar, dicho sistema está justificado en términos políticos si sus acuerdos institucionales benefician a todos los pueblos de todas las naciones. Por último, en tercer lugar, dicho sistema funciona si genera armonía entre todas las naciones y las civilizaciones (Qin, 2012, 2013; Zhao, 2009).

Uno de los valores básicos de este sistema es el de la *armonía* o, como plantea Zhao, uno de los principales objetivos del sistema mundial es: “to create harmony between all nations

and peoples” (2009, p. 14). Además, explica que la armonía fue lo que consiguió mantener la paz durante cientos de años y que el propio Confucio la denominó *Wangdao* (camino del rey o camino real) en contraposición al *Badao* (camino del dictador).

Si se considera que la sociedad china tradicional tenía a la *familia* como unidad básica y más importante,

Confucio sostuvo que una política justa y un buen gobierno deberían basarse en el vínculo familiar. El tipo de familia ideal es un espacio vital donde el cálculo del interés propio es mínimo y donde el ambiente es absolutamente armonioso y, por lo tanto, favorece el desarrollo incondicional de la cooperación, el cuidado y la responsabilidad entre los miembros. (Zhao, 2005, pp. 66-67)

Esta idea debería extrapolarse al mundo, ya que los principios utilizados en el seno de una familia son los que deberían extenderse a todos los colectivos sociales, incluyendo el Estado y el mundo en su conjunto o, según el pensamiento chino tradicional, los mismos principios se pueden aplicar a escala universal. Dicho de otro modo, el confucianismo insiste en que los Estados y “todo lo que está bajo el cielo” se desarrollaría mejor proyectando el modelo de la familia, heredando el gen armonioso del vínculo familiar, para maximizar las posibilidades de paz y cooperación universal (Qin, 2013).

⁷ Para más información acerca de la conformación del sistema *Tianxia* de la dinastía Zhou, ver “A Political World Philosophy in terms of All-under-heaven (Tian-xia)” de Zhang (2009), en el cual realiza un análisis pormenorizado del sistema en sus orígenes para luego presentar una adaptación de este para el sistema internacional actual.

Por consiguiente, Zhao plantea que el mundo actual es un “no mundo” ya que las instituciones existentes han sido creadas por los Estados y para los Estados, sobre la base de sus propios intereses y, por lo tanto, no son capaces de superar los límites del Estado-nación. En este sentido, no es inclusivo y, en consecuencia, todavía no existe un mundo que “abrigue a todos”. Aun cuando la globalización ha tomado una escala mundial, en el plano institucional y filosófico, no se responsabiliza de todos sus integrantes.

Lo que propone Zhao (2005, 2009) es hacer una “renovación” del original sistema *Tianxia*, para poder encontrar una solución al mundo de desorden y caos reinante en el siglo XXI. Propone convertir el “no mundo” en un verdadero mundo. Es decir, convertir el mundo en un sistema *Tianxia* debe ser el punto de partida de cualquier solución a los problemas globales que nos acechan en el presente siglo. Esta meta se lograría a partir del establecimiento de una visión que anteponga “al mundo” en su conjunto a lo local, y los elementos globales o comunes a los intereses locales. Todo basado en el principio de familia, donde la hostilidad deja paso a la hospitalidad, donde prevalece la armonía y donde nadie hace enemigos.

En este enfoque, la concepción de *cooperación* se establece también sobre el principio de vínculo familiar confuciano, con rasgos jerárquicos. La cooperación entre los miembros de una familia es prácticamente inherente a la condición de familia. En consonancia, también está directamente relacionada con la idea de armonía, aunque no significan lo mismo.

En palabras de Zhao (2009, p. 14): “Harmony just happens to be the best form of coo-

peration”, pero destaca que no son lo mismo. Por cierto, remarca una pequeña, pero no menos importante, diferencia entre cooperación y armonía. El principio de cooperación podría verse como *live and let live*, mientras que la armonía es un principio más fuerte que significa *live-if-let live and improve-if-let-improve*. En otras palabras, la estrategia de armonía significa más que una mera cooperación.

El enfoque interactivo y la “teoría de la relacionalidad”

Por último, nos referiremos al tercer enfoque de las CIRT, el cual se conoce como interactivo (Qin, 2012, 2013, 2020). El mismo pretende articular teorías occidentales con pensamientos culturales chinos formulando la Teoría de la Relacionalidad, a partir de la cual se pretende analizar el sistema internacional, entendido como un mundo de relaciones dinámicas (Qin, 2012, 2013).

Es interesante destacar que la teoría núcleo de este enfoque se constituye en respuesta, si se quiere, a la “racionalidad” utilizada como base en diversas teorías occidentales. La racionalidad es, en efecto, un concepto crucial, arraigado en sociedades y prácticas occidentales. Qin Yaqing (2012, 2014, 2020), como uno de los principales promotores de este enfoque, argumenta que al aceptar que la cultura tiene importancia, se pueden encontrar otros conceptos significativos que han nutrido diferentes culturas, historias y prácticas.

La relacionalidad es un concepto tan crucial para la cultura china como lo es la racionalidad para Occidente. La Teoría de la Relacionalidad consta de tres componentes

principales: proceso en términos de relaciones, la metarrelación y la gobernanza relacional (Qin, 2013, 2020).

En primer lugar, al hablar de *proceso* se aclara que estos son entendidos como relaciones en movimiento, o como un complejo de relaciones interconectadas y dinámicas que toman forma en las prácticas sociales (Qin, 2012). En este sentido, se recurre a una analogía que explica que el “proceso” es el flujo del agua, en constante movimiento y cambio en función del terreno. Por otra parte, destacan que el enfoque de “entidad” se asemeja a una roca, firme e inalterable. Ahora bien, cuando se encuentran dos corrientes de agua, se fusionan formando una sola; cuando dos rocas se encuentran, chocan. Es por ello que se dice que la cultura china es una cultura “agua” (Qin, 2013).

Los teóricos de este enfoque argumentan que no tiene sentido, entonces, que la teoría de las relaciones internacionales no disponga de una teoría sistemática sobre las relaciones. Las teorías basadas en la racionalidad tienden a centrarse en los actores individuales y a tratarlos como entidades separadas, y lo que aquí se busca es centrarse en las relaciones.

Dicho esto, el segundo componente es la *metarrelación*, que equivale a la relación yin-yang en la dialéctica china. Se trata de la “relación de relaciones” y representa la naturaleza esencial de todas ellas, incluidas aquellas entre seres humanos, grupos sociales y Estados-nación, como así también las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza (Qin, 2011). Esta teoría tiene similitudes con la dialéctica hegeliana (la existencia de dos polos), pero se diferencia al establecer la hipótesis de que las

relaciones entre los dos polos no son conflictivas, sino que pueden evolucionar juntas para formar una síntesis armoniosa, que contenga elementos de cada uno de los dos polos y que no pueda reducirse a ninguno de ellos (Qin, 2012).

En este sentido, la relacionalidad hace hincapié en la conectividad de todas las cosas del universo y en la complejidad de las relaciones entre diversos actores de este. Su relevancia para el estudio de las relaciones internacionales es que nos permite una comprensión fundamental de la cooperación y el conflicto entre actores.

De esta manera, para la dialéctica china, el conflicto es un eslabón hacia la armonía como forma suprema de vida (Qin, 2012, 2013, 2020). En palabras de Qin (2012, p. 84):

... la dialéctica china abre la puerta a un “enfoque de proceso”, que relaciona diferentes aspectos en curso, los cuales evolucionan hacia la armonía combinando lo opuesto hasta que el conflicto queda sofocado. No se trata, de opuestos enfrentados sino de opuestos armoniosos. No se trata de tesis y antítesis, sino de “co-tesis”, o de yin y yang, que crean nuevas síntesis a lo largo del proceso de armonización.

El tercer componente de la teoría de la relacionalidad aquí abordada es la *gobernanza relacional*, que hace hincapié en la gestión de relaciones entre actores individuales para llegar al orden. Esta mirada diferencia a la gobernanza relacional de la teoría de la racionalidad, la cual pretende ofrecer una concepción de gobernanza alternativa a la occidental, en la que el foco está puesto principalmente en reglas, regímenes e instituciones internacionales.

La gobernanza relacional, en cambio, incorpora a la dimensión cultural en su perspectiva y es definida como

... un proceso consistente en negociar acuerdos sociopolíticos que gestionan relaciones complejas en una comunidad, a fin de generar orden, de manera que los miembros se comporten de un modo recíproco y cooperativo, sobre la base de la confianza mutua, que se desarrolla a partir de un entendimiento comparado de normas sociales y moralidad humana. (Qin, 2012, p. 85)

Es interesante destacar cuatro aspectos de la definición de gobernanza relacional. Primero, que enfatiza la *negociación*, como estrategia para la distribución de responsabilidades, ya que a través de la negociación se debe decidir quién debería hacer qué y en qué medida. Segundo, se entiende a la gobernanza también en términos de proceso, es decir, se destaca su *naturaleza dinámica*, lo que implica la necesidad de coordinación y consulta constantes. Tercero, la gobernanza no se trata de actores individuales, sino de las relaciones entre ellos con el objetivo de alcanzar una *armonización de las relaciones*. Por último, la gobernanza relacional necesita de la *confianza* como pilar sobre el que apoyarse. Una sociedad internacional bien gobernada debe ser una sociedad fiduciaria que, a su vez, se sustenta en la moralidad humana (Tu, 2001, 2003).

Ahora bien, de los postulados presentados se desprende la importancia otorgada a la noción de *cooperación* en este enfoque. El enfoque interactivo considera que es justamente a través de la cooperación, la coordinación y la negociación que se alcanzará la armonía.

Además, desde esta perspectiva, la relacionabilidad es determinante para la cooperación. Qin (2018, p. 300) define a la cooperación como un acto altruista que hace que uno pague un costo para que alguien reciba un beneficio. Ante el siguiente interrogante ¿por qué una persona debería ayudar a otra que es un competidor potencial en la lucha por la supervivencia? Qin (2018) argumenta que no solo es importante pensar en la interacción estratégica entre actores, sino también en la relación entre los mismos y el mundo en el que interactúan.

Los autores que trabajan desde este enfoque proponen la siguiente reflexión: “Si el mundo social es uno de convivencia, si la identidad de uno está determinada por las relaciones, y si el interés propio es al mismo tiempo un interés compartido con otros, entonces las relaciones son un factor clave en el estudio de la cooperación”.

Y de ello deriva la siguiente conclusión: “la relación promueve la cooperación y consecuentemente cuanto más íntimamente se relacionen los actores, más cooperarán unos con otros” (Qin, 2018, p. 300).

Finalmente, se destaca tanto la relación entre actores como el nivel de intensidad de esta. Es decir, la cooperación depende no solo de si los actores están relacionados o no sino, también, de cuán íntimamente están relacionados. La perspectiva propuesta por el enfoque interactivo nos acerca un poco a la comprensión de las acciones del gobierno de China en materia de cooperación y de su discurso, en donde el beneficio mutuo, la ayuda, la armonía y la noción de *win win* aparecen como una constante.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este artículo se describió el debate en torno a la existencia o no de una escuela china de las relaciones internacionales, a partir de los diversos debates que se dieron desde las últimas décadas del siglo XX.

A partir de la década de los noventa se observó una ola de estudios de académicos chinos, con raíces en el realismo clásico occidental⁸, conductistas, sistémicos y, también, de múltiples trabajos arraigados en conceptos liberales de las relaciones internacionales, en su mayoría de origen norteamericano. Ya en el siglo XXI, y siguiendo esta misma línea, se produjo la incorporación de conceptos como *soft power* en diversos análisis de la política exterior de China por parte de académicos chinos. Sin embargo, esta noción teórica recién se incorporó al discurso oficial gubernamental en el siglo XXI durante la presidencia de Hu Jintao.

Por otra parte, tal como se detalló a lo largo del artículo, los enfoques con raíces occidentales tuvieron como contracara los enfoques tradicionales entre los cuales sobresale el confucianismo. Ahora bien, dentro del confucianismo existen diversas corrientes, entre las cuales las más relevantes son: el confucianismo tradicional y el neoconfucianismo moderno. Sobre estas bases es que luego se formulan los enfoques abordados en el presente artículo.

Es evidente que el crecimiento de China a nivel internacional estimuló el desarrollo de los

estudios teóricos en relaciones internacionales en este país. Sus trabajos y la consolidación de visiones propias han proliferado en las últimas décadas, al compás del mayor protagonismo de China en el sistema internacional. Pensar en convertirse en una gran potencia que disputa el liderazgo global con Estados Unidos, sin tener una estrategia que pretenda fortalecer la producción de conocimiento, como área clave en este proceso, no es propio de un país como China, que se caracteriza por una planificación estricta y ordenada de cada una de las tantas dimensiones que implican a una gran potencia.

En la segunda década del siglo XXI se ha avanzado enormemente en la discusión acerca de la existencia o no de una escuela china de relaciones internacionales, y en la consolidación de las *Non western Theories* y la existencia de una *Global IR Theory*. El análisis de las diversas vertientes que actualmente caracterizan a las CIRT, esto es, los enfoques reverso, anverso e interactivo, permiten demostrar que en el crecimiento de China, dimensiones más tangibles como la económica, la militar o la tecnológica, también están acompañadas de un avance sólido en la producción de conocimiento, que permita consolidar una visión de mundo propia. El caso de la cooperación internacional y de las diversas formas en que cada uno de estos enfoques la conciben, nos permite comprender de qué manera China entiende la cooperación internacional y cómo la lleva adelante en su accionar exterior.

⁸ Es lo que Staiano y Bordazar (2017, p. 140) nos presentan como realismo con características chinas.

Asimismo, es de vital importancia, para cualquier análisis de la política exterior china en el mundo, recuperar conceptos claves que se vienen consolidando desde los años cincuenta del siglo pasado. Estos son principal –pero no únicamente– los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, los Ocho Principios de Zhou Enlai sobre Ayuda Económica y Asistencia Técnica, la noción de cooperación *win-win*, el beneficio mutuo, la diplomacia omnidireccional, la Comunidad de Destino de la Humanidad, la Belt and Road Initiative (BRI) y, por último, el Sueño Chino.

En síntesis, luego de hacer un recorrido por las últimas décadas en la producción de conocimiento en la RPCh podría afirmarse que, aun si están en una fase de transición, nos encontramos en un camino que conduce a la formación de una Escuela china de relaciones internacionales. Este fenómeno, sin dudas, ha ido *in crescendo* en paralelo con el protagonismo internacional y el alcance del estatus de gran potencia del país asiático.

REFERENCIAS

- Acharya, A. (2020). Webinar “China – US Relations from a World Order Perspective”. “China – US Relations from a World Order Perspective”. Shanghai University.
- Acharya, A., Deciancio, M. y Tussie, D. (Eds.) (2021). *Latin America in global international relations*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Acharya, A. y Buzan, B. (2007). Why there is no non-Western IR theory? An Introduction. *International Relations of the Asia-Pacific*, 7 (Issue 3), 287-312.
- Acharya, A. y Buzan, B. (2010). *Non-Western International Relations Theory. Perspectives on and beyond Asia* Routledge, Taylor & Francis Group.
- Acharya, A. y Buzan, B. (2017). Why is there no Non-Western International Relations Theory? Ten years on. *International Relations of the Asia-Pacific*, 17 (Issue 3), 341-370.
- Acharya, A. (2011). Dialogue and Discovery: In Search of International Relations Theories beyond the West. *Millennium - Journal of International Studies*, 39, 619-637.
- Axelrod, R. y Keohane, R. (1985) Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38.
- Cheng, A. (2003). *Historia del pensamiento chino*, Edicions Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Chengley, L. (2006). *La historia de Confucio*. Editorial Lectorum.
- Del Arenal, C. (2015). Los estudios de relaciones internacionales, hoy: ¿tiempos de cambio?, *Academia.edu*.
- Domínguez Martín, R. (2018). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional*, 13 (1), 38-72.
- Fan, R. (2011) *The renaissance of Confucianism in contemporary China*. Springer Science & Business Media.
- Giaccaglia, C. y Dussort, M. N. (2016). *Las relaciones internacionales hoy: un debate teórico-metodológico*, Cuaderno de Cátedra, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- González Uresti, L. (2011). Las relaciones internacionales: consideraciones disciplinarias. *Revista UNA*, 1 (80).

- Guo, Q. (2001). Acerca de la investigación del neoconfucianismo en China continental en los últimos 20 años. *Qiusi xuekan*, 28 (2), 5-10.
- He, L. (2010). La teoría de la clasificación de los tres mundos de Mao y los ajustes estratégicos de la diplomacia china en los años setenta del siglo XX. *Journal of Chinese Communist Party History Studies*, 4, 14-21.
- Hu, J. (2005). Speech at the United Nations General Assembly Summit. Strive to Build a Harmonious World with Lasting Peace and Prosperity.
- Jiang, Q. (2013). *A Confucian Constitutional Order: How China's Ancient Past Can Shape Its Political Future*. Princeton University Press.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Kumar, S. (2018). Theorising chinese international relations and understanding the rise of China: A preliminary investigation. *Revista de Relaciones Internacionales* (54), 23-32.
- Liu, S. (2012). Contemporary new confucianism: Background, varieties and significance. En F. D. Tingyang (Ed.), *Contemporary Chinese Political Thought: Debates and Perspectives*. The University Press of Kentucky.
- Mao, Z. (1994). *Maozedong Waijiao Wenxuan* (Selected Works of Mao Zedong on Diplomacy). Central Documentary Press/World Affairs Press.
- Margueliche, J. C. (2018). China y su geopolítica actual. Entre la relectura del pensamiento confuciano y la propuesta del “Sueño Chino”. Jornadas Platenses de Geografía y XX Jornadas de Investigación y de Enseñanza en Geografía.
- Oviedo, E. (2018). Argentina frente a la Comunidad de Destino de la Humanidad. *Jiexi Zhongguo – Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China*, 38, Observatorio de la Política China.
- Pintado Lobato, M. (2018) Hacia una teoría china de las relaciones internacionales: evolución, proyectos teóricos y pertinencia práctica, en *Revista Española de Derecho Internacional*, LXX (1).
- Qin, Y. (2007). Why is there no Chinese international relations theory? *International Relations of the Asia-Pacific*, 7 (3), 313-340.
- Qin, Y. (2011). Development of International Relations theory in China: Progress through debates. *International Relations of the Asia-Pacific*, 11, 231-257.
- Qin, Y. (2012). Cultura y pensamiento global: una teoría china de las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 67-90.
- Qin, Y. (2018). *A Relational Theory of World Politics*. Cambridge University Press.
- Qin, Y. (2020a). *Globalizing IR Theory: Critical Engagement*. Routledge.
- Qin, Y. (2020b). Reform Multilateralism Now: A Chinese Perspective. *Global Asia*, 15(2), 12-17. https://www.globalasia.org/v15no2/cover/reform-multilateralism-now-a-chinese-perspective_qin-yaqing
- Qin, Y. (2013). Development of International Relations Theory in China. *Relaciones Internacionales*, 22, 67-84.
- Ruiping, F. (2010). *Reconstructionist Confucianism Rethinking Morality after the West*. Philosophical Studies in Contemporary Culture, Springer.
- Ruiping, F. (2011). *The Renaissance of Confucianism in contemporary China*. Springer.
- Staiano, M. F. y Bogado Bordazar L. (2017). Las teorías de las relaciones internacionales con “características chinas” y sus implicaciones en América Latina, en Staiano y Bordazar (Coors.), Dossier especial sobre China: China y su proyección en el siglo XXI, *Revista de Relaciones Internacionales*, 26 (53).
- Tellis, A. J. (2020). *The new normal in Asia. Covid-19 knocks on American hegemony*. The National Bureau of Asian Research.

- Tu, W. (2001). *Asian values and multiple modernities*. Chinese Academy of Social Sciences Press.
- Tu, W. (2003). *Dialogue among Civilizations: the message of China's rise to the world*. Social Sciences Document Publication House.
- Xiang, L. X. (2019). *The Quest for legitimacy in Chinese Politics: A New Interpretation*. Routledge.
- Xiao, R. (2020). Grown from within: Building a Chinese School of International Relations, *The Pacific Review*, 33 (3-4), 386-412.
- Xiaobing, T. y McConaghy, M. (2018). Liberalism in contemporary China: Questions, strategies, directions, *China Information 2018*, 32 (1).
- Yan, X. (2011). Why is there no Chinese School of International Relations Theory?, en Y. Xuetong (Ed.), *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*. Princeton University Press.
- Yan, X. y Song, X. (2001). *Métodos prácticos de estudios internacionales*. People's Publishing House.
- Yan, X. (2020). Yan Xuetong: Will the World Move Into a New Cold War After the Pandemic? *Caixin Global*. <https://www.caixinglobal.com/2020-06-17/yan-xuetong-will-the-world-move-into-a-new-cold-war-after-the-pandemic-101568762.html>
- Yan, X. (2013). *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power* (Daniel A. Bell y Sun Zhe Eds., vol. 5). The Princeton-China Series.
- Yan, X. (2014). From keeping a low profile to striving for achievement. *The Chinese Journal of International Politics*, 7(Issue 2), 153-184.
- Yan, X. (2016). Political leadership and power redistribution. *The Chinese Journal of International Politics*, 9(1), 1-26.
- Yan, X (2018). Chinese Values vs. Liberalism: What ideology will shape the international normative order? *The Chinese Journal of International Politics*, 11(1), 1-22.
- Yan, X. (2019). *Leadership and the Rise of Great Powers*. Princeton University Press.
- Zhang, Y. y Chang, T. (2016). *Constructing a Chinese School of International Relations (Ongoing debates and sociological realities)* Routledge.
- Zhao, T. (2005). *Tianxia System: An Introduction to the Philosophy of World Institutions*. Jiangsu Education Press.
- Zhao, T. (2009). A political world philosophy in terms of All-under-heaven (Tian-xia). *Diogenes*, 56 (Issue 1), 5-18.



RESEÑAS

THE AGES OF GLOBALIZATION

Paula Ximena Ruiz Camacho

LA TIRANÍA DEL MÉRITO

Pío García Parra

Historia de la globalización

Paula Ruiz-Camacho*

Reseña de libro

Sachs, J. (2020). *The ages of Globalization*. Columbia University Press.

Jeffrey Sachs es un reconocido y prestigioso economista estadounidense, director del Centro para el Desarrollo Sostenible de Columbia University, ha trabajado como asesor en temas de desarrollo en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y entre sus diversas publicaciones se destacan trabajos académicos en temáticas relacionadas con el desarrollo, la gobernanza y la globalización.

Su más reciente publicación, *The ages of Globalization*, podría considerarse una continuación del libro *The Age of Sustainable Development* (2014). En ambos, el autor centra su análisis en explicar cómo la globalización, la interdependencia económica y el acelerado crecimiento poblacional, traen consigo problemas de carácter global. Las desigualdades, el cambio climático o las amenazas a la seguridad

mundial, entre otros fenómenos, a su juicio, requieren de una mejor gobernanza y de una mayor coordinación entre actores.

A lo largo de nueve capítulos, en *The ages of Globalization* Sachs recoge los principales acontecimientos que caracterizan a cada una de las siete edades de la globalización. A partir de este recorrido histórico, el lector se hace una idea sobre cómo la geografía (topografía, clima, fauna, flora, suelos, recursos de todo tipo), la tecnología (desarrollos instrumentales que mejoran la calidad de vida del hombre, adquisición de conocimientos técnicos) y las instituciones (políticas, culturales, religiosas, normativas) han confluído en los procesos de transformación y evolución de la humanidad.

Empezando en la edad paleolítica (70.000 a. C. - 10.000 a. C.) hasta la actualidad, con la

* Doctoranda en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia. Doctoranda en Relaciones Internacionales, Universidad Sao Paulo (Brasil). Directora Escuela de Relaciones Internacionales. Docente-Investigadora (Asociada) del Observatorio de Análisis de los Sistemas internacionales - *Oasis*, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia (Colombia). [paula.ruiz@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-6848-9936].

Recibido: 12 de enero de 2022 / Aceptado: 12 de enero de 2022

Para citar esta reseña:

Ruiz-Camacho, P. (2022). Reseña del libro: Sachs, J. (2020). *The ages of Globalization*. Columbia University Press. *Oasis*, 36, 245-249.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.14>

denominada edad digital que inició en 2000, el autor describe cuáles han sido los principales factores de cambio. A través de las tres variables mencionadas anteriormente, se entiende cómo las ideas, las prácticas económicas, comerciales y sociales han viajado de un lugar a otro impactando el devenir de las sociedades.

La crisis sanitaria global ocasionada por la covid-19, por ejemplo, es un elemento que no escapa de la atención de Sachs. Para este, la pandemia es sin duda el fenómeno más global de las últimas décadas, su impacto ha motivado diversas reflexiones sobre el futuro y el desarrollo de la humanidad, pues, independientemente de la condición política o socioeconómica de los individuos, irrumpió en la cotidianidad, transformó la forma de comunicarse y de convivir en sociedad. Pero también, con la pandemia se dio paso al avance más inminente en materia científica para el desarrollo de la vacuna, así como tecnológica para mejorar la conectividad y la interconexión entre las personas, dos hechos que permiten entender mejor qué es y cómo impactan los procesos que se derivan de la llamada globalización.

UNA HISTORIA GLOBAL

Sachs parte del *a priori*, con la idea de que solamente mirando hacia atrás se puede ver lo que hay delante, una idea que va dirigida a extraer de cada una de las edades descritas lecciones que permitan entender mejor el presente para tomar mejores decisiones hacia el futuro. Para hacerlo, el autor analiza cada edad a partir de tres variables que son mutuamente dependientes: geografía, tecnología e instituciones; así, la interacción entre estos factores ha derivado

en visibles e importantes cambios como el aumento de la población, la urbanización y el auge de la producción global.

A lo largo del libro, Sachs plantea la constante dualidad a la que se enfrenta la humanidad dentro del proceso de globalización, entendido como el movimiento de personas, bienes y servicios que está en constante transformación. Por un lado, se evidencia cómo, tras cada edad, mejora la calidad de vida de los individuos por los avances tecnológicos, los cuales perfeccionan técnicas agrícolas, industriales, comerciales, científicas, entre otras, pero, por el otro, también se pone de manifiesto cómo surgen nuevas amenazas, en las que las pandemias, las guerras y la contaminación han sido su máxima expresión.

Alrededor de la descripción de las siete edades de la globalización, el autor plantea cinco preguntas que dan cuenta de cómo se ha llevado a cabo el proceso de transformación en cada una de ellas. Incluso, se entiende cómo los cambios derivados de dinámicas de poder, bien sean económicas o políticas, han detonado en crisis que llevan a la edad siguiente.

En ese orden de ideas, para Sachs, la globalización es la interrelación a través de áreas geográficas entre individuos que, gracias al avance tecnológico, se interconectan y han creado y consolidado instituciones. Dichas interrelaciones han generado ciertos grados de interdependencias que determinan el tipo de comportamiento de los individuos, bien sea competencia, conflicto o cooperación.

Las primeras tres edades descritas: paleolítica, neolítica y ecuestre —esta última comúnmente conocida como la edad de cobre y de bronce— se caracterizan por el movimiento

de pequeños grupos hacia diversas áreas geográficas. Estas primeras migraciones crean nuevas herramientas que mejoran las técnicas de cultivo, lo que favorece la conformación de aldeas entre cuyos viajes se dan los primeros intercambios comerciales. La interacción entre grupos humanos y el desarrollo de nuevos instrumentos de trabajo, e incluso de defensa, se acompaña de la domesticación de animales que trae nuevos beneficios para la humanidad porque, por un lado, facilita el arado y, por el otro, acorta distancias, de ahí que la tercera edad reciba el nombre de ecuestre.

En cuanto a la edad paleolítica, es interesante observar cómo a pesar de las escasas investigaciones con las que se cuenta, los hallazgos existentes describen este periodo como uno formativo. La expansión desde África de pequeños grupos hacia Europa y Asia llevó a la formación de las primeras organizaciones sociales denominadas clanes. Este tipo de organización facilitó la invención de instrumentos para mejorar las técnicas de recolección y de caza, al tiempo que se desarrollan técnicas que le permiten al hombre adaptarse a distintos climas para sobrevivir. Un análisis descriptivo al que Sachs le incorpora una reflexión que da cuenta de que en lo que hoy es Oceanía y América, estas primeras sociedades fueron las causantes de la extinción de grandes especies, e incluso de la especie más cercana al *homo sapiens*, los neandertales.

Las siguientes tres edades: clásica, oceánica e industrial, las cuales son desarrolladas de manera más extensa por el autor, evidencian los acelerados cambios geográficos, tecnológicos e institucionales, entendiendo dentro de esta última variable las diversas formas de

organización, por ejemplo, en materia social (cultura, religión), económica (división de trabajo, división de clases), política (alrededor de imperios, ciudades-estado y Estados-nación).

La edad clásica, por ejemplo, comprendida entre el 1000 a. C. - 1500 d. C., la era de globalización de la política, caracterizada por el auge del Imperio Romano y el Imperio Han de China, así como de cuatro grandes civilizaciones: grecorromana, persa, islámica y china. Cada una de estas culturas le dio cabida a la religión, perfeccionó el lenguaje y la escritura e incrementó el intercambio comercial, ampliando de esta forma su presencia y poder. Un periodo caracterizado por la rivalidad entre imperios, que conlleva la innovación tecnológica para competir por los recursos y el poder.

Esto último impulsa el desarrollo de la siguiente edad denominada oceánica, la cual conectó al mundo en términos geográficos y culturales. Un periodo de grandes descubrimientos, conquistas e intercambios de cultivos, animales y patógenos que cambian las dinámicas poblaciones y comerciales de manera exponencial. Los intercambios producidos en la edad oceánica impactaron notablemente la edad siguiente, la industrial, que tuvo lugar durante casi dos siglos, siendo esta la de cambios más profundos que se manifestaron en términos de crecimiento poblacional, urbanístico y económico.

Entre los desarrollos tecnológicos destacados por Sachs en esta edad, son de resaltar, por sectores, los siguientes: energético (uso de combustibles fósiles y energía hidroeléctrica); informativo (desarrollo del telégrafo, el teléfono y la radiodifusión); agrícolas (uso de fertilizantes químicos); industriales (máquina

de vapor, textiles, acero); transporte (barco de vapor, ferrocarriles); militares (desarrollo de armas de destrucción masiva, armas ligeras, tanques de guerra). Cada uno de estos avances significó la diversificación de fuentes de comercio, así como de prácticas y profesionalización laboral, que luego de dos siglos da un salto hacia la denominada inteligencia artificial, característica de la edad digital.

Sin duda, esta última edad, la digital, ha llevado a mejoras inigualables en la calidad de vida de los individuos, pero también ha traído consigo nuevas desigualdades como la del acceso a la información, a la tecnología y a la educación de calidad. No obstante, también ofrece mayores oportunidades y conocimientos en materia científica; este puede ser el momento para definir una agenda de investigación global, la cual, según Sachs, debe construirse bajo el concepto de cambio técnico dirigido, es decir, decidir invertir en innovación y desarrollo, pero priorizando el uso de energías de bajo costo y neutras en carbono, un reto enorme si se tienen en cuenta los incumplimientos a nivel global frente a los acuerdos de Berlín, Kioto y París sobre cambio climático.

Lo que presenta Sachs tras el recorrido de estas siete edades es que, en cada una, las sociedades han inventado nuevas formas de gobernanza, pero en ninguna otra como en la actual, se habían visto inmiscuidos tantos actores. En esta, la era digital, la gobernanza debe ser entendida de manera distinta porque debe permitir el desarrollo de formas más eficaces para lograr diversos acuerdos, tanto formales como informales, bajo los cuales se adopten políticas y medidas más decididas por parte de diversos actores, con el propósito de mejorar la calidad

de vida no solo de los individuos, sino también de un planeta compartido, haciendo alusión a la expresión de la ONU.

LAS LECCIONES APRENDIDAS Y EL CAMINO DE LA GLOBALIZACIÓN

Este recorrido por la historia de la globalización describe de manera clara y concisa los impactos, positivos y negativos, que este proceso de interrelación ha tenido en la humanidad en materia económica, social y ambiental. En cuanto a estos tres ejes, considerados los pilares bajo los que se estructura la agenda 2030 que recoge los 17 objetivos de desarrollo sostenible, se interconectan las descripciones que acompañan las edades industrial y digital, porque casi de manera intencional son los campos en los que se han intensificado las acciones dentro del proceso de globalización.

Es característico de las obras de Sachs el vínculo que hace con el desarrollo y la importancia de contar con agendas globales en este campo que se circunscriban a una mejor gobernanza, tanto en el ámbito local como global. Una lectura fundamental para internacionalistas, si se quiere tener una visión más práctica alrededor de la noción de gobernanza global, del rol del poder y de la autoridad en el siglo XXI.

En palabras de Sachs, el desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la gobernanza multilateral y el rescate de valores universales son los retos más urgentes a los que se enfrenta la actual sociedad internacional. Si bien el autor se muestra bastante optimista sobre el camino de la globalización del siglo XXI, no desconoce que de no actuar de forma más cooperativa y a

escala global, la humanidad podría estar transitando hacia una nueva edad más incierta y tal vez conflictiva.

La edad digital puede ser tanto una oportunidad como una amenaza, todo depende de cómo se actúe y de qué tan dispuestos estén los Estados a modificar los mecanismos actuales de toma de decisión, por ejemplo, al interior de las Naciones Unidas, organización que Sachs conoce bastante bien y que es blanco de sus reflexiones finales. Si algo es evidente tras esta lectura, es que la falta de gobernanza entorpece y dilata las decisiones sobre temas importantes de la actual agenda internacional contemporánea.

Finalmente, este libro puede entenderse como una invitación a retomar el camino de la cooperación internacional a escala global. Fortalecer la gobernanza global para controlar, e incluso mitigar, los males públicos globales que tras el proceso de globalización se han acrecentado en cada edad: enfermedades, guerras, crisis económicas, cambio climático. En el capítulo final, “Guiding Globalization in the Twenty-First Century”, Sachs concluye recordando que la historia de la humanidad siempre ha sido global, la única vía que queda por delante es la de forjar una era de cooperación.

La tiranía del mérito

Pío García Parra*

Reseña de libro

Sandel, M. (2021). *La tiranía del mérito*. Penguin Random House.

El libro *La tiranía del mérito* de Michael Sandel, que apareció en medio de la tragedia mundial provocada por la covid-19, tiene por subtítulo: *¿Qué ha sido del bien común?* Aquí encontramos una primera pista sobre la discusión que el autor desea entablar, la cual no es otra que indagar los alcances y resultados para la sociedad —la estadounidense, en este caso— de adoptar la meritocracia como el más conveniente sistema de retribución a la tenacidad puesta por la gente en la consecución de sus metas individuales y como el mejor instrumento de organización colectiva.

Y es que nada parece más sano y equitativo: pensar que a mayor esfuerzo más reconocimiento económico y social, y en la medida que todos los miembros de la comunidad den rienda suelta a la más elevada expresión de sus talentos, cuánto más provecho para un país en su conjunto. Es un planteamiento tan provocativo que terminó por seducir el provi-

dencialismo religioso —lo que otorga la gracia divina— inicial de los reformadores (Lutero y Calvino), y ahora es la nueva teología del *establecimiento* estadounidense. Implantada en los años ochenta, se ha convertido en la retórica justificadora de la globalización contemporánea, con la cosecha astronómica de ganancias para unos cuantos (el consabido 1 %) y un calvario para la inmensa mayoría.

En los siete capítulos del libro, Sandel se ocupa de aquella porción de la población estadounidense para la cual la globalización se le convirtió en tragedia. Forma parte de ella, especialmente, ese grupo de familias con predominio blanco que hasta entonces habían podido llevar una vida digna, en la medida que estaban integradas al aparato productivo del país. Sobre la base de la experiencia del marginamiento de esa población por carencias académicas, pasa a explicar el mecanismo justificador de la meritocracia, que no es otro

* Doctor en Filosofía, Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). Docente-Investigador del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (*Oasis*), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia (Colombia). [pio.garcia@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-1270-5131].

Recibido: 14 de enero de 2022 / Aceptado: 14 de enero de 2022

Para citar esta reseña:

García Parra, P. (2022). Reseña del libro: Sandel, M. (2021). *La tiranía de mérito*. *Oasis*, 36, 251-254.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n36.15>

que la obtención de credenciales en las mejores universidades, convertidas en la puerta hacia las ocupaciones mejor remuneradas. El examen de entrada (SAT) se ha convertido en una terrible “máquina clasificadora” entre dotados e ignorantes. Al final, el autor ofrece alternativas prácticas a los efectos perversos de la tiranía meritocrática.

En concordancia con la misión que Hegel le otorgaba a la filosofía de ser el “búho de Minerva que alza vuelo al atardecer”, el punto de partida del libro es la sorpresiva victoria de Donald Trump en las elecciones de Estados Unidos y el Brexit en 2016, eventos vistos en retrospectiva. El primero fue un golpe evidente al triunfalismo de Hilary Clinton y los demócratas, porque el multimillonario logró atraer con su discurso racista, homofóbico y xenóforo el profundo resentimiento de gran parte del electorado contra una clase política tan afín a la apertura total de los mercados, la deslocalización productiva, el relajamiento migratorio y la sobrevaloración de los títulos académicos; no menos que el segundo —el Brexit—, explotando el resentimiento de los perdedores en el mercado común europeo.

La descripción de la retórica meritocrática ocupa los tres primeros capítulos del libro. Es un ejercicio con un carácter más periodístico, sociológico y antropológico. En ellos, el autor hace un exhaustivo análisis del discurso para mostrar la forma como el mérito fue ensalzado a lo largo de las cuatro últimas décadas como nunca en el pasado.

En los siguientes tres capítulos, la discusión está mucho más centrada en la reflexión filosófica sobre el fraude social que la apología del mérito conlleva. Con razón, las lumbreras

económicas y filosóficas del siglo pasado en Estados Unidos fueron opositoras abiertas a la gradación social con base en el mérito. El economista Friedrich Hayek y el filósofo John Rawls coincidieron en argumentar que el éxito de una persona depende más de las circunstancias, del valor que la sociedad asigna a ciertas actividades o productos y hasta del azar, más que del merecimiento. La diferencia entre ellos radica en que mientras el primero lo hacía para legitimar las diferencias de ingresos dadas por el mercado, el segundo lo planteaba como recurso para preservar el contrato social, limando las diferencias por medio de una fiscalidad progresiva que compensara a los perdedores en el movimiento del mercado.

El libro remata con la sección programática o de salida al problema diseccionado atrás. La crisis esencial va más allá de la pérdida de ingresos por parte de tantas familias, lo cual puede ser contrarrestado con ayudas del Estado; no, el asunto de fondo es moral. Este trae una doble cara: por una parte, el sistema meritocrático conduce a los ganadores a la arrogancia y a despreciar a los perdedores, mientras estos tienen que soportar la humillación y asumir la culpa por ser perdedores. Tienen que cargar con ese estigma. Por otra parte, en la medida que el sistema premia ciertas actividades de muy alta rentabilidad (corredores de bolsa y de seguros, sector bancario, comercio), por lo general, con base en títulos de las mejores universidades (*Ivy League*), se crea un doble daño a la sociedad. De un lado, esos campeones de la globalización entran en una competencia frenética (*competing*) a un costo muy elevado para sus vidas y hasta la de sus familias; del otro, los trabajadores del sector real, sin opciones labo-

rales efectivas, ven anulada su contribución al bien común. La crisis de los opiáceos guarda relación directa con esa doble afectación.

En el horizonte práctico, Sandel elabora varias propuestas, dirigidas a socavar la tiranía del mérito y darle una nueva oportunidad a la construcción del bien común desde una perspectiva moral. En su criterio, es preciso desmontar la máquina clasificadora que supuestamente llena las universidades de élite de los mejores talentos (cuando, en la realidad, una gran parte de ellos compra el ingreso) y fortalecer la universidad pública; pero, sobre todo, robustecer los institutos de formación y adaptación laboral en el sector real de la economía. Ello implica propinar el vuelco de la economía neoliberal especulativa y cargada hacia el consumo, para revalorizar el trabajo del sector real. Trasladar el concepto de bien común de la ideologizada suma de las preferencias consumistas individuales a “eso que solo podemos llegar deliberando con nuestros conciudadanos sobre los propósitos y los fines de nuestra comunidad política”.

Podrían resumirse en cuatro las grandes contribuciones teóricas de la obra. En primer lugar, el desmonte minucioso de la ideología meritocrática, que de una forma solapada ha llegado a instalar una nueva aristocracia en Estados Unidos. Aunque no lo refiere en esos términos, se trata de la *plutocracia* anclada ese país, con ramificaciones por todo el planeta. En segundo lugar, el descubrimiento de las consecuencias morales de un sistema de “hipercompetencia”, “hiperagencia” e “hiperpoder”, que pasa por alto el daño sistemático que sufren los ganadores con su arrogancia y los perdedores con su humillación y culpa. En tercer lugar, la

descalificación del prurito de la explotación del talento (raíz del “sueño americano”), tan manipulado por ciertas iglesias cristianas. Por último, la reivindicación tan lúcida de la solidaridad y la cooperación en el trabajo como el verdadero suelo sobre el cual construir la vida comunitaria, léase, el bien común.

Asociado como está el concepto de meritocracia a la filosofía confuciana, es del caso señalar aquí que el pensador chino solo en parte sería blanco de la crítica de Sandel. En aquel, el mérito por el conocimiento es solo uno de los criterios para que alguien esté al frente de una sociedad. El gobernante debe ser la persona con la más alta aquiescencia en virtudes, y son tres las virtudes cardinales: la sabiduría, la valentía y la benevolencia (Analectas 9:29, 14:28, 17:23). Y, por cierto, la sabiduría no es solo la información libresca, sino la acumulación de conocimiento a lo largo de la vida. El encumbramiento actual de los más ambiciosos, como bien lo critica Sandel, viene a ser lo más alejado de la sociedad armónica confuciana.

Respecto a las limitaciones del estudio de Sandel, su falencia corresponde a las inhibiciones propias de la filosofía contemporánea, por más contestataria que aparezca, al estar autocensurada para proveer términos específicos de regulación en el orden político y económico. La filosofía política actual, más allá de la denuncia de la discriminación, el asco (Nussbaum, 2015) y la apabullante desigual, tiene dificultad para responder la pregunta siguiente: ¿en qué medida son aceptables las diferencias de ingresos en una sociedad cualquiera? La pregunta apunta a los márgenes de oscilación de las diferencias, en el entendido de que están objetadas tanto la igualdad absoluta

que buscó el comunismo como la desigualdad absoluta que pretende consagrar el neoliberalismo. Confucio y Aristóteles plantearon el término medio, evidente en la fase de mayor estabilidad de la sociedad japonesa, cuando logró elevar el 90% de su población al rango de clase media, en la segunda mitad del siglo pasado.

Se trata, entonces, de cuantificar la proporcionalidad. Con base en la progresión matemática de Fibonacci, Gregori (2018) explica que la diferencia máxima entre la base y la cúspide en el ingreso es de 21 veces, más allá de lo cual una sociedad cualquiera empieza a cavar su propia tumba, como lo evidencian las revueltas sociales en todas partes.

Sin equidad no hay bien común. La equidad reside en la proporcionalidad. La meritocracia actual es la máscara que encubre

la plutocracia, la alimenta y la favorece. Sandel y la filosofía política tendrían que ser más concretos en las fórmulas para desactivar la máquina concentradora de la riqueza. Cuantificar los límites dentro de los cuales las diferencias deban moverse permite revelar, de manera crasa, la forma como la meritocrática clase política en todo el mundo favorece el despojo que hace el ultraambicioso y meritocrático 1% de la riqueza producida por el incauto y resignado 99%.

REFERENCIAS

- Nussbaum, M. (2015). *Political Emotions. Why Love matters for Justice*. Harvard University Press.
- Gregori, W. (2018). *Proportionality Manifesto*. <https://books.google.com.co/books?id=4b5ODwAAQBAJ>

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 revista inició con periodicidad anual en 1995 y es semestral a partir del año 2014. Se publica en enero y julio de cada año.

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 con 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 importan-

tes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

Los artículos presentados deben ser originales e inéditos y escritos en español, inglés francés o portugués, con su respectivo resumen y palabras clave en español e 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. El formato de evaluación se puede consultar aquí. Una vez finalizado el proceso de evaluación, la revista comunica a los autores la decisión de los evaluadores en cuanto a publicar con o sin modificaciones, o no publicar el texto. 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 co-

nocimiento de los estándares internacionales de publicación científica con los que se compromete la revista, en particular los referentes al manejo del plagio (utilizando el *software* Ithenticate) 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, número ORCID (si aún no lo tiene, por favor cree su perfil en (<https://orcid.org/>) 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-NoCo-

mercial-CompartirIgual. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial, tal como lo estipula la licencia. Los autores podrán divulgar su documento en cualquier repositorio o sitio web. Inmediatamente después de su publicación, los artículos serán enviados en medio magnético a las diferentes bases de datos y sistemas de indexación para la divulgación de su contenido. Los artículos también se pueden consultar gratuitamente en la página web: www.ueexternado.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%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:

Jerónimo Delgado Caicedo
Editor 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, in January and July.

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 original and 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 (using Ithenticate software) 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, ORCID number (if you don't already have it, please create your profile at (<https://orcid.org/>) 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 authoriza-

tion 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 Net-

work (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%20web-site_11_Nov_2011.pdf

The guidelines for authors can be accessed at:

http://publicationethics.org/files/International%20standards_authors_for%20web-site_11_Nov_2011.pdf

Articles and all correspondence related to the content of the Journal should be sent to:

Jerónimo Delgado Caicedo
Editor 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



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en junio de 2022

Se compuso en caracteres Adobe Garamond Pro de 11 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá, Colombia

Post tenebras spero lucem