



---

# PENSAMIENTO PROPIO

---

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**América Latina y el Caribe en un mundo en transición:  
actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas**

Edición a cargo de Andrés Serbin, Carolina Silva Pedroso  
y Andrei Serbin Pont

Colaboradores:

Luis Fernando Ayerbe, Carola Ramon-Berjano, Anna Ayuso, Jorge Heine,  
Hari Seshasayee, Leyde E. Rodríguez Hernández, Ariel González Levaggi,  
Jaime Baeza Freer, John Griffiths Spielman, Nikolai Dobronravin,  
Victor Jeifetz, Guilherme Casarões, Marcela Franzoni,  
Tomás González Bergez, Carolina Cepeda, Alan Fairlie Reinoso,  
Gian Luca Gardini, Vladimir Rouvinski, Gilberto Rodrigues,  
Lincoln Bizzozero y Omar Everlery Pérez Villanueva

---

EDICIÓN ANIVERSARIO - VOLUMEN DOBLE

---

49-50

---

ENERO-JUNIO / JULIO-DICIEMBRE 2019 / AÑO 24

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*.

El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Los artículos publicados en la sección Investigación y Análisis son sometidos a evaluación externa antes de ser aprobados para su publicación. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales, que actúa como un *think tank* regional, promoviendo el análisis, el debate y la formulación de políticas sobre temas de relevancia regional, hemisférica y global, desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue constituida en 1982 y en la actualidad cuenta con más de 35 centros,

instituciones académicas, redes, asociaciones, fundaciones y organizaciones no-gubernamentales afiliadas de toda la región y coordina actividades y programas con redes y centros de investigación a nivel global.

CRIES es una institución independiente y sin fines de lucro que promueve el pluralismo y la participación ciudadana y que no está afiliada a ninguna organización política o religiosa.

Para más información sobre las actividades y las publicaciones de la red, visitar la página [www.cries.org](http://www.cries.org).

---

# PENSAMIENTO PROPIO

---

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**América Latina y el Caribe en un mundo en transición:  
actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas**

Edición a cargo de Andrés Serbin, Carolina Silva Pedroso  
y Andrei Serbin Pont

EDICIÓN ANIVERSARIO - VOLUMEN DOBLE

---

## 49-50

---


ENERO-JUNIO / JULIO-DICIEMBRE 2019 / AÑO 24



## PENSAMIENTO PROPIO

ENERO-JUNIO / JULIO-DICIEMBRE 2019 / VOLUMEN 24

Director: Andrés Serbin  
Directores adjuntos: Carolina Silva Pedroso  
y Andrei Serbin Pont  
Coordinador editorial: Rodolfo Wlasiuk  
Diseño gráfico: Laura Toso  
Asistencia editorial: Constanza Boettger

Pensamiento Propio está indizado en   
ISSN: 2523-1960 (En línea), ISSN 1016-9628 (Impreso)

### **Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors**

Dr. Andrés Serbin  
Presidente  
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP),  
Caracas, Venezuela  
aserbin@cries.org

Dr. Raúl Benítez Manaut  
Vocal  
Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE),  
México D.F., México  
raulmanaut@hotmail.com

Dra. Laneydi Martínez  
Vocal  
Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos  
(CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba  
laneydi@rect.uh.cu

MSc. Paz Verónica Milet  
Vocal  
Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile,  
Santiago de Chile, Chile  
pmilet@uchile.cl

MSc. Andrei Serbin Pont  
Vocal  
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales  
(CRIES), Buenos Aires, Argentina  
andrei@cries.org

Dr. Thiago Rodrigues  
Vocal  
Universidad Fulminense, Rio de Janeiro, Brasil  
throdriques@gmail.com

### **Consejo Académico/Academic Board**

Dr. Mario Bronfman  
Prof. Jessica Byron  
Prof. Wolf Grabendorff  
Prof. Eric Hershberg  
Dr. José María Lladós  
Dra. Manuela Mesa  
Prof. Eduardo Pastrana Buelvas  
Prof. José Antonio Sanahuja  
Dr. Luis Guillermo Solís  
Prof. Tullo Vigevani

### **Comité Ejecutivo/ Executive Committee**

MSc. Andrei Serbin Pont  
Director Ejecutivo  
andrei@cries.org  
Lic. Celeste Ronzano  
Coordinadora Administrativa  
cronzano@cries.org  
Lic. Rodolfo Wlasiuk  
Coordinador de Publicaciones  
rwlasiuk@cries.org  
Lic. Constanza Boettger  
Oficial de Investigaciones  
cboettger@cries.org

### **PENSAMIENTO PROPIO**

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)  
Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351  
info@cries.org - www.cries.org

## Centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales miembros de CRIES/Research Centers and Non-Governmental Organizations Members of CRIES

- Acción Andina, Cochabamba, Bolivia.
- Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Cátedra de Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Centro Félix Varela (CFV), La Habana, Cuba.
- Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Managua, Nicaragua.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Univ. Nacional Autónoma de México, México D.F., México.
- Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de Economía Internacional, (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA), Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Colombia.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México D.F., México.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), República Dominicana.
- Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), San José, Costa Rica.
- Institute of International Relations (IIR), University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago.
- Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP), Managua, Nicaragua.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ), Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba.
- Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Caracas, Venezuela.
- Latin American - Caribbean Centre (LACC), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Programa Interinstitucional de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.
- PROPAZ, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Semillas para la Democracia, Paraguay.
- Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia.
- Universidad del Externado, Bogotá, Colombia.
- Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), San Salvador, El Salvador.
- Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

### Investigadores asociados:

Dra. Martha Márquez, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia - Dr. Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica  
Dr. Ariel González Levaggi, Universidad Católica Argentina - Dr. Ricardo Torres, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana

CRIES es miembro del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), con Secretaría en La Haya, Holanda; de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP), con Secretaría en Nueva York, EEUU, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe.

CRIES tiene acuerdos marco y memorandos de entendimiento establecidos con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, y con el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá.

## Consejo Editorial Internacional / International Editorial Board

Gabriel Aguilera Peralta, Embajador de Guatemala ante la OEA.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, FLACSO, Ecuador.

José Briceño Ruiz, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagão, Universidad Cândido Mendes, Brasil.

Anthony Bryan, Dante B. Fascell Center, University of Miami, EEUU.

Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.

Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Neville Duncan, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica.

Armando Fernandez, Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.

Norman Girvan, Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad y Tobago. †

Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Alfredo Guerra-Borges, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Jean Grugel, The University of Sheffield, Reino Unido.

Jorge Heine, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.

Eric Hershberg, American University, EEUU.

Richard Hillman, John Fisher College, Rochester, EEUU.

Francine Jácome, INVESP, Venezuela.

Grace Jaramillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

Glady Lechini, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merkx, Duke University, EEUU.

Manuela Mesa, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), España.

Paz Verónica Milet, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile, Chile.

Gert Oostindie, Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Holanda.

William Pace, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, EEUU.

Carlos Quenan, IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris, Francia.

Socorro Ramírez, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Marcos Robledo, Universidad Diego Portales, Chile.

Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidade Federal Fluminense, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Universidad de la Paz, Costa Rica.

Carlos Romero, INVESP, Venezuela.

Natalia Saltalamacchia, ITAM, México.

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense, Madrid, España.

Heinz Sonntag, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela. †

Diana Tussie, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina.

José Manuel Ugarte, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Daniel Van Eeuwen, CREALC, Université d'Aix-en-Provence, Francia. †

Tullo Vigevani, INCP-INEU, UNESP, Brasil.

Judith Wedderburn, Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica.

† In memoriam

# Índice / Contents

---



## **MENSAJE DEL DIRECTOR / 7**

## **INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS**

### **1. El impacto de los actores extrarregionales en América Latina y el Caribe**

Estados Unidos - América Latina y Caribe en tiempos de Trump:

¿Un nuevo “monroísmo”?

LUIS FERNANDO AYERBE / 13

Globalización con “características chinas”. El creciente rol de China en América Latina y el Caribe y sus principales desafíos

CAROLA RAMON-BERJANO / 31

20 años después. ¿Hacia dónde va la asociación estratégica?

ANNA AYUSO / 53

India, su política exterior y América Latina: ¿un potencial sub-aprovechado?

JORGE HEINE Y HARI SESHASAYEE / 87

Las relaciones Rusia-América Latina y Caribe en el contexto del fin de la Guerra Fría

LEYDE E. RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ / 111

Eurasia en ascenso: cambios y continuidades en los órdenes regionales de Asia Central, el Cáucaso y Medio Oriente

ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI / 143

### **2. Relaciones bilaterales y estrategias nacionales**

Chile and Asia Pacific: Political Strategy in an Age of Geometrical Variables Alliances

JAIME BAEZA FREER AND JOHN GRIFFITHS SPIELMAN / 171

Beyond the BRICS: Russian-Brazilian Relations since the collapse of the USSR

NIKOLAI DOBRONRAVIN AND VICTOR JEIFETZ / 199

### **3. Cambios políticos y estrategias nacionales**

Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro

GUILHERME CASARÕES / 231

La nueva alternancia en México y los impactos en las relaciones con Latinoamérica  
MARCELA FRANZONI / 275

La política exterior argentina hacia América Latina:  
¿una potencia regional emergente?  
TOMÁS GONZÁLEZ BERGEZ / 303

Colombia, América del Sur y el nuevo panorama político electoral  
CAROLINA CEPEDA / 351

Relaciones Económicas del Perú con el Asia en el nuevo contexto mundial  
ALAN FAIRLIE REINOSO / 369

### **COMENTARIOS / COMMENTS**

Brexit: seis consideraciones para la integración latinoamericana  
GIAN LUCA GARDINI / 395

El retorno ruso: la política rusa hacia América Latina y  
el Caribe después del fin de la Guerra Fría  
VLADIMIR ROUVINSKI / 407

### **RESEÑAS / BOOK REVIEW**

A ascensão do PCC e o Mundo do Crime no Brasil  
GILBERTO RODRIGUES / 415

América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial:  
Poder, globalización y respuestas regionales  
LINCOLN BIZZOZERO / 419

Historia de los intercambios académicos entre Cuba y Estados Unidos  
OMAR EVERLENY PÉREZ VILLANUEVA / 423

### **PULSO BIBLIOGRAFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 429**

### **REVISTA DE REVISTAS/ REVIEW OF JOURNALS / 437**

### **COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 443**

### **NORMATIVAS / NORMATIVES / 451**

En portada / Cover: BANSKY. La Marca  
Editora, Buenos Aires, Argentina, 2017,  
fragmento p. 198.





**Pensamiento Propio** cumple, con este número doble, 50 números y casi dos décadas de publicación como un *journal* trilingüe de ciencias sociales de América Latina y el Caribe, superando la habitualmente efímera vida de publicaciones similares en la región; sosteniendo un alto nivel de calidad y promoviendo, de manera continua, el conocimiento y el debate en torno a temas cruciales de la agenda regional. Precedido desde la década del ochenta por la revista de coyuntura del mismo nombre publicada en Managua – sede de la secretaría de CRIES para esas fechas – a finales de la década del noventa se transformó en un *journal* trilingüe y, a principios de este siglo, se trasladó a Buenos Aires a la nueva sede de la secretaría ejecutiva de CRIES. A lo largo de esta trayectoria, la revista modificó algunos aspectos de su formato, amplió su Consejo Editorial y transitó progresivamente desde la publicación de artículos arbitrados relacionados con la región a números temáticos con destacados editores en sus respectivos campos, dedicados a temas de relevancia para América Latina y el Caribe. Al igual que la región, este proceso atravesó por diversas turbulencias – tanto locales como globales –, pero siempre fue apoyado por los miembros del Consejo Editorial y por el conjunto de instituciones, organizaciones no-gubernamentales, investigadores y activistas de la sociedad civil miembros o asociados a CRIES, en tanto no sólo reflejó los debates académicos sino también los temas relevantes de la agenda ciudadana de la región. Esta combinación ha sido – históricamente – tanto el sello distintivo de los proyectos, programas y publicaciones de CRIES, como de la revista. A lo largo de este proceso se ha desarrollado asimismo una transición generacional importante – algunos de los fundadores originarios de CRIES han fallecido dejando su impronta en la organización y en la revista; otros de ellos se mantienen activos y participan regularmente tanto en las actividades de CRIES como contribuyendo a la revista, y nuevos miembros se han incorporado con entusiasmo en el cumplimiento y desarrollo del mandato de la organización y en la publicación de la revista. En este último

sentido, la dirección de esta última se ha enriquecido y ampliado con la incorporación de dos directores adjuntos – Andrei Serbin Pont, director ejecutivo de CRIES y profesor de la Universidad de El Salvador, Buenos Aires, y Carolina Silva Pedroso, Coordinadora de Relaciones Internacionales de la Universidad de Ribeirão Preto, São Paulo, respectivamente, quienes además de un destacado esfuerzo en la dirección de la revista han aportado la incorporación creciente de jóvenes autores – académicos y activistas – a sus páginas. Mi especial agradecimiento a ambos por su sostenido aporte y por sus innovadoras ideas y sugerencias para continuar mejorando **Pensamiento Propio**.

En este marco, además de la celebración de los 50 números de publicación continua de la misma, de los alcances de su distribución en nuestra región y fuera de ella, y de su conversión en un referente para muchos investigadores y *practitioners* – claramente ilustrado por la abundancia de citas, menciones y referencias a sus artículos, comentarios y reseñas a lo largo de las dos últimas décadas –, con este equipo directivo hemos logrado editar un número especial bajo el título “*América Latina y el Caribe frente a un mundo en transición: actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas*”. Este tema central no es resultado del azar o de la coyuntura, ya que responde a una línea de investigación de CRIES sostenida por una serie de eventos y de publicaciones previas – incluidos dos volúmenes colectivos que expresan una pluralidad de enfoque y miradas<sup>1</sup> – sobre la inserción de nuestra región en un sistema internacional en transición.

En el contexto de una compleja reconfiguración del orden y del poder mundial y de la emergencia de nuevas potencias, América Latina y el Caribe se ve inmersa crecientemente en una dinámica que excede el espacio de relativo *confort* que históricamente ha constituido su relación con el mundo atlántico y los vínculos con Occidente, más allá de que este *confort* haya sido frecuentemente amenazado y perturbado por tendencias neocoloniales o hegemónicas particularmente durante la Guerra Fría. El nuevo entorno internacional – con cuestionamientos al sistema liberal internacional y sus valores, a la gobernanza global bajo su modalidad actual y a la propia globalización – demanda un mejor conocimiento tanto de los actores extrarregionales que interactúan e inciden sobre la dinámica regional – con Venezuela como un epicentro que ilustra a cabalidad este proceso en el momento actual, sin descartar otros países y actores – como de algunas estrategias nacionales –

condicionadas por las dinámicas domésticas –, que impulsan políticas exteriores específicas para participar en la nueva dinámica global.

Desde esta perspectiva, el presente número – en versión doble – apunta a abordar esta temática con la participación de destacados investigadores y analistas de la región, como fuera de ella.

Es así que la habitual Sección **Investigación y Análisis** de la revista que cuenta con trabajos que han pasado por la evaluación externa de pares, se estructura en tres subsecciones. La primera aborda exhaustivamente el impacto de los actores extrarregionales en América Latina y el Caribe, e incluye artículos sobre la administración Trump y América Latina a cargo de Luis Fernando Ayerbe; la “globalización con características chinas” y su impacto en la región escrito por Carola Ramon-Berjano; los alcances de la asociación estratégica entre la Unión Europea y Latinoamérica elaborado por Anna Ayuso; la política exterior de la India y sus relaciones con América Latina escrito en co-autoría por Jorge Heine y Hari Seshasayee; las relaciones entre Rusia y América Latina preparado por Leyde E. Rodríguez Hernández y el ascenso de Eurasia a cargo de Ariel González Levaggi. La siguiente subsección aborda las relaciones bilaterales y las estrategias nacionales con foco en los casos de Chile y el Asia Pacífico elaborado por Jaime Baeza Freer y John Griffiths Spielman, y de Rusia y Brasil preparado por Nikolai Dobronravin y Victor Jeifetz. Finalmente, la tercera subsección se centra en los cambios políticos domésticos y las estrategias nacionales resultantes, analizando los factores que determinan la actual política exterior de Brasil bajo la presidencia de Bolsonaro, escrito por Guilherme Casarões; la nueva alternancia en México y su política exterior hacia América Latina, bajo la autoría de Marcela Franzoni; la actual política exterior argentina, escrito por Tomás González Bergez; el reflejo del panorama electoral en la política exterior de Colombia hacia América Latina, a cargo de Carolina Cepeda, y las relaciones económicas del Perú con Asia, elaborado por Alan Fairlie Reinoso. Esta última subsección combina el análisis de algunas estrategias extrarregionales con las estrategias dirigidas hacia la región.

Como complemento a estos análisis, en la sección **Comentarios**, se incluyen dos notas breves de Gian Luca Gardini sobre el Brexit y sus posibles efectos para la integración latinoamericana y de Vladimir Rouvinski sobre el retorno de Rusia a la región.

La sección **Reseñas** cuenta en este número con tres aportes importantes – una reseña del libro de Camila Díaz y Bruno Manso sobre el ascenso de PCC y el mundo del crimen en Brasil, elaborado por Gilberto Rodrigues; una sobre el ya citado volumen colectivo publicado por CRIES sobre *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial*, reseñado por Lincoln Bizzozero, y una sobre el volumen co-editado por Milagros Martínez y Sheryl Lutjens sobre los intercambios académicos entre Cuba y los Estados Unidos, particularmente en los años que precedieron a la llegada de Trump a la presidencia de los Estados Unidos, a cargo de Omar Everleny Pérez Villanueva.

Finalmente, como es habitual contamos con las secciones de **Pulso Bibliográfico** y de **Revista de Revistas** que orientan sobre nuevas publicaciones sobre nuestra región.

Agradezco nuevamente el trabajo realizado por los dos co-editores de este volumen doble especial de **Pensamiento Propio**, en la confianza de que el mismo sea de interés y de utilidad para nuestros lectores.

Hasta el próximo número,  
Andrés Serbin

## NOTAS

1. Serbin, Andrés (coord.) (2018). *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos?*, Buenos Aires: CRIES, 2016, y Serbin, Andrés (ed.) *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*, Barcelona-Buenos Aires: Editorial Icaria-CRIES.



# El impacto de los actores extrarregionales en América Latina y el Caribe





# Estados Unidos – América Latina y Caribe en tiempos de Trump: ¿Un nuevo monroísmo?

Luis Fernando Ayerbe

## Introducción

El fenómeno Donald Trump, inicialmente subestimado en el proceso electoral de 2016 como expresión del voluntarismo de empresario narcisista y con discurso *anti-establishment* promovido más por oportunismo que por convicción, termina imponiéndose como catalizador de un cambio de perspectiva sobre la inserción de Estados Unidos (EE.UU.) en el mundo. *America First* será el slogan de un nuevo credo patriótico que pretende restituir una grandeza que se consideraba sacrificada en nombre de supuestas responsabilidades globales cuyo costo-beneficio habría sido negativo para el país. Inmigración, proteccionismo, libre-comercio, multilateralismo, seguridad internacional, compromisos con aliados, son temas de relevancia de una pauta sobre las relaciones con el exterior impuesta por Trump a

elites establecidas que, en su desconcierto, y más allá de sus simpatías partidarias, terminan aglutinándose en torno de la candidatura Demócrata de Hillary Clinton.

El favoritismo atribuido a Clinton por parte de encuestas y analistas, fortalecido con apoyo mayoritario de formadores de opinión del ámbito empresarial, sindical, artístico y medios de comunicación, duró hasta la apertura de las urnas, cuando el escrutinio de votos pasó a mostrar la ventaja continua de su oponente en la conquista de delegados para el colegio electoral que lo consagró como presidente.

Ya desde los primeros días de gobierno, Trump inició la ofensiva en la implementación de su programa. Entre los ejemplos a destacar en el ámbito internacional, órdenes ejecutivas decretando la salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), iniciativa negociada por Obama, y la construcción del muro en la frontera con México; palabras elogiosas al resultado del Brexit que aprobó la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea; la proposición de Ted Malloch como representante de EE.UU. en la organización, que en declaraciones anteriores a la BBC había previsto el fin del Euro en un año y medio, generando el rechazo de su nombre por parte de la Eurocámara; la salida del acuerdo de París sobre cambio climático; el rompimiento unilateral del acuerdo nuclear con Irán retomando las sanciones al país; medidas proteccionistas estableciendo tarifas a la importación de acero y aluminio, afectando aliados como Canadá y la Unión Europea, y el despliegue de la ofensiva contra China a través de la imposición de restricciones a la importación de productos apuntada a forzar una balanza comercial más favorable al país.

En términos estructurales, las prioridades pautadas en la noción de *América First* están presentes en los presupuestos propuestos al Congreso para los años fiscales de 2018 y 2019, en que se visualiza claramente el énfasis en seguridad y defensa en detrimento de la diplomacia. Para el Departamento de Defensa, se propone un aumento de 10% para 2018 y de 17% para 2019. Para el Departamento de Seguridad Interna, aumento de 7% y 8% respectivamente, direccionado principalmente para la frontera con México, impulsando la construcción del muro y gastos de infraestructura y personal asociados al control migratorio. Para el Departamento de Estado, cortes de 28% en 2018 y de 26% en 2019, con reducción de recursos para Asistencia al Desarrollo, con impacto



en la actuación de la ONU, que también es afectada en programas contra el cambio climático, como parte de los recortes en la Agencia de Protección Ambiental, correspondientes a 31% en 2018 y 34% en 2019 (*America First Budget*, 2017; *An American Budget*, 2018)

Cabe considerar que se trata de una solicitud presupuestaria presentada al Congreso, en la que Trump viene enfrentando dificultades para viabilizar el financiamiento de sus prioridades. En febrero de 2018, cuando fue presentado el presupuesto de 2019, aún no había sido aprobado el del año anterior, siendo que el resultado final puede ser diferente al propuesto por el Poder Ejecutivo, como ejemplifica el financiamiento del muro fronterizo con México, bloqueado por la Cámara de Representantes, donde el Partido Demócrata conquistó la mayoría en las elecciones de noviembre de 2018.

## **Relaciones con América Latina y Caribe: ¿Un nuevo monroísmo?**

Sin haber presentado durante las elecciones de 2016 lineamientos de alcance regional, Trump se limitó a propuestas en temas puntuales que esbozan un cambio de posiciones en la política hemisférica en dos frentes: 1) las relaciones con los vecinos norteamericanos en cuestiones de inmigración y libre-comercio, en que se destacan la antes mencionada construcción de muro fronterizo con México y la revisión del Tratado de Libre-Comercio de América del Norte (TLCAN), en vigor desde la administración Clinton, que a partir de un nuevo proceso negociador es refundado en octubre de 2018 bajo la denominación de Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA); 2) la injerencia más abierta por el cambio de gobierno en países situados en el campo no-alineado, como Cuba, Venezuela y Nicaragua.

En este segundo tema, el proceso de endurecimiento no responde a un planeamiento estratégico inicial, sino al ajuste entre capacidad de adaptación de los funcionarios responsables por las relaciones internacionales del país y la improvisación impulsiva que marca el estilo presidencial, conllevando a una rotación de visiones diferentes en el comando de la política exterior.

Durante la gestión de Rex Tillerson como Secretario de Estado, no habrá novedades importantes de contenido en la política hemisférica, prevaleciendo el pragmatismo sobre la ideología. Antes de llegar al gobierno, Tillerson se desempeñó como CEO de la multinacional petrolera Exxon Mobil, en la que adquirió reconocimiento por su habilidad negociadora en defensa de intereses de la empresa frente a obstáculos asociados a la política externa estadounidense, como las sanciones de Obama a Rusia en respuesta a la interferencia en Ucrania, siendo homenajeadado en 2013 por el presidente Vladimir Putin con la Orden de la Amistad Rusa.

Teniendo que lidiar con las presiones de liderazgos conservadores frente a la promesa de campaña de Trump de revisión de los acuerdos firmados por su antecesor con el gobierno cubano en el marco de la normalización de relaciones diplomáticas, el tono de la respuesta de Trump combinará palabras duras con el anuncio de medidas de escaso impacto real. Conforme expresa el discurso presidencial de 16 de junio de 2017 en Miami:

No levantaremos las sanciones contra el régimen cubano hasta que todos los prisioneros políticos sean liberados, las libertades de reunión y expresión sean respetadas, sean legalizados todos los partidos políticos y se programen elecciones libres y supervisadas internacionalmente (...) Vamos a restringir muy fuertemente los dólares americanos que fluyen para los servicios militares, de seguridad y de inteligencia que son el núcleo del régimen de Castro (...) Vamos a hacer cumplir la prohibición del turismo. Vamos a hacer cumplir el embargo. Tomaremos medidas concretas para garantizar que las inversiones fluyan directamente para las personas, para que ellas puedan abrir empresas privadas y comenzar a construir el excelente futuro de su país (*White House*, 2017).

El discurso apunta a un ajuste de medidas que, además de ambiguo en su alcance efectivo, es de aplicabilidad controversial, ya que la dinámica alcanzada desde el inicio de la normalización diplomática, principalmente en el área del turismo, con creciente flujo de ciudadanos e inversiones de capitales estadounidenses, coloca a sectores empresariales y buena parte de la opinión pública del país en camino opuesto del retroceso anunciado.

Recién en febrero de 2018, poco más de un año desde la toma de posesión de Trump en la Casa Blanca, Tillerson realizará una visita a países de América Latina, específicamente México, Argentina, Perú, Colombia y Jamaica. Además de buscar coincidencias para una profundización de las sanciones contra el gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela, el principal registro de la visita será la revalorización del monroísmo como pauta de orientación de las relaciones con la región.

Respondiendo a la pregunta del público al final de discurso en la Universidad de Austin en que anuncia el viaje a la región, cuestionado sobre como visualiza la trayectoria de la Doctrina Monroe en términos de suceso o fracaso, Tillerson asume que “fue un compromiso importante en la época, y pienso que a lo largo de los años continuó como marco de la relación ... Entonces creo que es tan relevante hoy como lo fue en el día en que se ha escrito” (*U.S. Department of State*, 2018a).

Si bien su declaración no tiene efectos prácticos inmediatos, ya que Tillerson deja el cargo en marzo, substituido por Mike Pompeo, Director de la CIA y miembro del Tea Party, su invocación de la doctrina termina siendo el punto inaugural de la visión estratégica de las relaciones hemisféricas ensayada por la administración Trump, estableciendo una divisoria de aguas con relación a su antecesor en la Casa Blanca.

De hecho, en noviembre de 2013, John Kerry, Secretario de Estado de Barack Obama en su segundo mandato, había anunciado en su discurso en la OEA que “la era de la Doctrina Monroe terminó”, apuntando a nueva realidad en que ya no se “precisa de fuerza para tener fuerza” (Kerry, 2013).

Presentada en 1823, en el contexto de la preocupación por las intenciones de España de revertir, con el apoyo de la Santa Alianza, el proceso de independencia latinoamericano, la Doctrina Monroe establece límites a la intervención de potencias europeas en el continente. Aunque nunca haya sido formalmente abandonada hasta el discurso de Kerry, su invocación explícita va hasta 1904, cuando su quinto corolario es formulado por Theodore Roosevelt (Ayerbe, 2012). No obstante, terminó siendo asociada con el papel de guardián hemisférico que EE.UU. se atribuye, justificando el intervencionismo a lo largo de la historia a partir de tres argumentos principales: 1) la existencia de ambiciones expansionistas en la región por parte de potencias extracontinentales; 2)

la defensa del denominado “modo de vida americano”, que se pretende expresión del mayor grado de avance conocido por la civilización; 3) la fragilidad de las naciones latinoamericanas para defender sus propios intereses sin la ayuda del gran vecino del norte.

La declaración de Kerry corresponde a una percepción favorable del contexto hemisférico, cuando estaban en curso las negociaciones secretas con Cuba que llevarían al anuncio de la normalización diplomática e diciembre de 2014. En la evaluación de Obama, ese avance removería el principal obstáculo a la neutralización del antiamericanismo que prevalecía en el momento de su llegada al gobierno, en que la influencia del bolivarianismo componía parte destacada de la agenda regional (Ayerbe, 2017).

De hecho, la evolución posterior contribuyó para fortalecer la perspectiva de la administración Obama, con el debilitamiento de la influencia regional bolivariana a partir de la crisis económica enfrentada por el gobierno de Nicolás Maduro paralelamente a la victoria electoral de la oposición en las elecciones legislativas de 2015, obteniendo mayoría en la Asamblea Nacional; el impacto de los cambios de gobierno en Argentina y Brasil con la elección de Mauricio Macri y el *impeachment* de Dilma Rousseff, cuando Venezuela pierde dos aliados fundamentales.

La reversión por parte del gobierno Trump de la postura asumida por Obama adquiere relevancia a partir de marzo de 2018, con el cambio de equipo en la política exterior, en que paralelamente al nombramiento de Mike Pompeo en el Departamento de Estado, John Bolton – Subsecretario de Estado para el Control de Armas y Seguridad Internacional, y Representante en la ONU en la administración de George W. Bush – asume el cargo de Asesor de Seguridad Nacional. A partir de este momento, se tornan explícitas las intenciones de retomar el activismo del país en la región, buscando llevar a la práctica la invocación al monroísmo inaugurada por Tillerson. Conforme expresó Bolton meses antes de ser llamado a la Casa Blanca:

Con Venezuela en las cuerdas, la legitimidad revolucionaria de los Castros desaparece, y con la presión de EE.UU. aumentando, por cuanto tiempo el régimen sobrevive es un tema en abierto... Aunque las tensiones probablemente no retornen a los niveles de la Guerra Fría, cuando la crisis soviética sobre Cuba llegó cerca

de provocar la guerra nuclear, la intromisión rusa en América Latina podría inspirar Trump a reafirmar la Doctrina Monroe (otra víctima de los años Obama) y erguirse para el pueblo sitiado de Cuba (como él hace ahora con Irán)” (Bolton, 2018).

La cita de Bolton explicita las tres dimensiones apuntadas anteriormente cuando nos referimos a los pilares del monroísmo como justificación de la intervención en la región: 1) la percepción de amenaza de potencias extrarregionales, en este caso Rusia, a la que se agregará posteriormente China; 2) la defensa del modo de vida estadounidense, ejemplificado en la promoción del cambio de gobierno en Venezuela y Cuba teniendo como referencia el modelo de democracia vigente en el país; 3) la supuesta situación indefensa en que se encontrarían los pueblos en esos países para ejercer su ciudadanía sin el apoyo de EE.UU.

El cambio de política frente a la administración anterior con relación a gobiernos situados en el campo adversario adquiere perfil más explícito en dos dimensiones: 1) mayor injerencia en Nicaragua, Cuba y Venezuela, 2) estado de alerta con la presencia militar de Rusia, principalmente en Venezuela, y la expansión económica de China a escala regional.

En la primera dimensión, la crisis política interna de Nicaragua abre espacio para una redefinición bien explícita. En noviembre de 2016, Daniel Ortega obtuvo su tercer mandato consecutivo al vencer en las elecciones con más de 70% de los votos. Tanto en el frente interno como externo, incluyendo EE.UU., Nicaragua era percibida en situación de estabilidad política, y su gobierno asumido como parte legítima del status quo. En abril de 2018, respondiendo a preocupaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre la sostenibilidad del sistema de seguridad social, se anuncia a través de un decreto una reforma que aumenta las contribuciones de empresas y trabajadores, y reduce en 5% las jubilaciones. La medida es respondida por manifestaciones en las calles, lideradas por sectores estudiantiles y fuertemente reprimidas, resultando en al menos 3 muertes, dos manifestantes y un policía, y decenas de heridos (Perry, 2018). Frente a esos eventos, el gobierno retira la reforma previsional. Lejos de generar calma, la protesta contra una política pública específica se transforma en movimiento de oposición que reivindica como objetivos la renuncia del presidente y el llamado

anticipado de elecciones. A partir de ese momento, el conflicto adquiere una dimensión existencial. El gobierno busca retomar el control de las calles bajo la consigna del imperio de la ley, asociando la escalada de protestas a un golpe de Estado de grupos organizados de la oposición hermanados con sectores de la derecha estadounidense, especialmente del partido de Donald Trump. En la oposición ganan fuerza los sectores que condicionan cualquier solución a la salida de Ortega.

Por cuestiones de abordaje que orienta la escritura de este artículo, no entraremos en la discusión sobre las dinámicas internas del conflicto nicaragüense. Nuestro objetivo es analizar los cambios en la política de EE.UU. situando el contexto actual en un campo más amplio del ejercicio del poder nacional en la región.

La ausencia de un estado de alerta con relación a Nicaragua por parte del gobierno Obama es perceptible en el Presupuesto para Operaciones en el Exterior (POE) del Departamento de Estado para 2017, el último elaborado durante su administración, del cual reproducimos la descripción introductoria de prioridades:

Estados Unidos apoya el desarrollo de una Nicaragua en la que todos los ciudadanos se beneficien de la gobernabilidad democrática, la paz, la seguridad y el desarrollo económico. La asistencia de los EE.UU. se enfoca en prevenir la erosión de la gobernabilidad democrática nacional, mejorar la seguridad ciudadana a lo largo de la costa caribeña de Nicaragua y en las regiones del norte, y apoyar los esfuerzos para reducir el transbordo de drogas a través de Nicaragua (*U.S. Department of State*, 2016, p. 462).

A diferencia de las secciones de ese presupuesto dedicadas a Venezuela o Cuba, en que se manifiestan posiciones críticas con relación a los gobiernos de Nicolás Maduro y Raul Castro (Ayerbe, 2017), no existen cuestionamientos a la administración de Daniel Ortega, enmarcando el país dentro de tres líneas de acción definidas como orientación para el involucramiento estadounidense en Centroamérica: “1) promover la prosperidad y la integración económica regional; 2) mejorar la seguridad mediante actividades continuas y ampliadas de la Iniciativa de Seguridad Regional de Centroamérica (CARSI); y 3) promover una mejor gobernanza” (*U.S. Department of State* 2016, p. 462).

El primer POE del Departamento de Estado hecho público por la administración Trump, correspondiente al año fiscal de 2018, fue atípico con relación a los anteriores, ya que no destacaba separadamente asignaciones a países, retomando ese formato en el subsecuente. En el POE para 2019, dado a conocer en 14 de marzo de 2018, Nicaragua no es contemplada en ninguna asignación específica de recursos.

La omisión de Nicaragua por parte de Trump indica que el país no entró en el radar de la política exterior, sea en términos críticos o favorables. Pocos meses después, en 30 de julio, la Casa Blanca emite comunicado en reacción a la escalada del conflicto interno con una caracterización retroactiva del gobierno Ortega que sustituye el pragmatismo realista de Obama por la retórica ideologizada que asume las posiciones de la derecha más radical del Partido Republicano y de organizaciones opositoras nicaragüenses.

Después de años de elecciones fraudulentas y la manipulación del régimen de la legislación nicaragüense, así como la represión de la sociedad civil, los partidos de oposición y los medios independientes, el pueblo nicaragüense salió a la calle para pedir reformas democráticas (...) La Administración Trump ha designado a tres funcionarios nicaragüenses – Francisco Díaz, Fidel Moreno y Francisco López – en virtud de la Ley Global Magnitsky por abusos contra los derechos humanos y corrupción (...) Estos son un comienzo, no un final, de sanciones potenciales (...) Estados Unidos ha anunciado una ayuda adicional de \$ 1.5 millones para continuar el apoyo a la libertad y la democracia en Nicaragua, proporcionando un salvavidas crítico para la sociedad civil, organizaciones de derechos humanos y medios independientes actualmente bajo amenaza del régimen de Ortega (*White House* 2018a).

El 5 de septiembre, la entonces embajadora estadounidense en la ONU, Nikki Haley, en ejercicio de funciones como presidente del Consejo de Seguridad, eleva el estado de alerta sobre Nicaragua transformando la situación política interna en cuestión de seguridad internacional, encontrando resistencias por parte de Rusia, China y Bolivia. En esa línea, el embajador ruso Vassily Nebenzia apuntó que “las diferencias deben resolverse a través de un diálogo directo y pacífico, sin presiones del exterior” (Besheer, 2018).

En dirección contraria, Haley llama al Consejo a salir de la posición de observador pasivo frente a una crisis que anticipa en camino convergente al de Venezuela y de Siria.

El éxodo sirio ha producido millones de refugiados, sembrando inestabilidad en todo el Medio Oriente y Europa (...) El éxodo venezolano se ha convertido en el mayor desplazamiento de personas en la historia de América Latina. Un éxodo nicaragüense desbordaría a sus vecinos y crearía una oleada de migrantes y solicitantes de asilo en América Central (Besheer, 2018).

Las manifestaciones de la Casa Blanca y de la embajadora en la ONU dejan claros dos movimientos de la política exterior de EE.UU. para generar un cambio de gobierno en Nicaragua: 1) en la condena a la represión a movimientos de protesta de sectores de la sociedad, introduce como elemento novedoso la asociación de los eventos con la caracterización de la administración de Daniel Ortega como régimen, sostenido por elecciones fraudulentas, cercenamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios independientes, situación estructural a la que se atribuye el desencadenamiento de la salida a las calles para reivindicar un proceso de democratización; 2) paralelamente a la deslegitimación del sistema político nicaragüense, busca generar un estado de alerta preventivo sobre el posible desborde de la situación interna a escala regional, aprovechando para establecer un eje común de aislamiento internacional en compañía de dos países cuyos gobernantes son situados en campo hostil, Venezuela y Siria. En la lógica de ese accionar, la prevención de amenazas a la “gobernabilidad democrática” invocada en el último presupuesto del Departamento de Estado de Obama sobre Nicaragua, cambia en tiempos de Trump al estímulo del conflicto interno con el objetivo de anticipar la salida del presidente electo. Se transita así de una estrategia de “promover una mejor gobernanza” a la desestabilización de parámetros existentes de gestión de la sociedad. Desde esa perspectiva, se formulan sanciones dirigidas al gobierno, se amplían recursos financieros para organizaciones opositoras de la sociedad civil, y se busca instrumentalizar el Consejo de Seguridad de la ONU, forzando percepciones de riesgo internacional inminente.

Aumentando la apuesta, se invoca la Ley Global Magnitsky contra funcionarios del Estado. Aprobada en 2016 por el Congreso, la ley



faculta a los EE.UU. a emitir sanciones internacionales a ciudadanos extranjeros acusados por el propio gobierno estadounidense de violaciones a los Derechos Humanos y actos de corrupción, tornándose un eficaz instrumento de política exterior en función del peso económico del país y su capacidad de influencia en procesos de decisiones financieras a escala global.

En un discurso en Miami en noviembre de 2018, con un mensaje “en nombre del presidente, porque tenemos algunas preocupaciones políticas importantes a ser tratadas con relación a América Latina”, John Bolton oficializa la nueva postura. Por un lado, enaltece la evolución regional favorable, en que “las recientes elecciones de líderes similares en países-clave, incluyendo Ivan Duque en Colombia, y (...) Jair Bolsonaro en Brasil (...) demuestran un creciente compromiso regional con principios de libre mercado y una gobernanza abierta, transparente y responsable”. Al mismo tiempo, incluye Cuba, Venezuela y Nicaragua en lo que denomina “troika de la tiranía”, “triángulo de terror (...) causa del inmenso sufrimiento humano, el ímpetu de la enorme inestabilidad regional y la génesis de una sórdida cuna del comunismo en el Hemisferio Occidental”. Como respuesta, proyecta una escalada de sanciones, ya que “los Estados Unidos ahora esperan ver caer cada vértice del triángulo: en La Habana, en Caracas, en Managua” (*White House*, 2018b).

Se esboza en la política para América Latina y Caribe una reacción de ajuste de cuentas con el pasado, una especie de revancha contra experiencias emblemáticas de la Guerra Fría, como las revoluciones cubana y sandinista, o contra aquellas que reivindican esa trayectoria, como el bolivarianismo venezolano.

Nicaragua, Cuba y Venezuela no estaban situados en el campo de amenazas por el *establishment* dominante en tiempos de Obama, que asumió la posibilidad de convivencia pacífica. La transformación operada entre su llegada a la presidencia en 2008 y la salida en 2016 de un cambio político favorable a EE.UU. en las relaciones hemisféricas, pasa a ser leído por la administración Trump como oportunidad de ofensiva eliminadora del campo adversario.

El discurso de Bolton, así como el comunicado de la Casa Blanca de 30 de julio sobre Nicaragua, documentan ese abordaje. En el momento en que sectores organizados de la oposición a gobiernos considerados

hostiles consigan transformar situaciones de protesta callejera en movimientos destituyentes que ganen estatura de enfrentamiento violento de lado a lado, se explicita inmediatamente el apoyo estadounidense, con la Casa Blanca asumiendo como propia la caracterización de gesta “democratizadora”, apostando al cambio de régimen a través de sanciones y del aislamiento internacional, conjuntamente con un apoyo financiero que empodere la capacidad operativa opositora.

América Latina y Caribe se tornan palco experimental de abordaje funcional a nuevos tiempos de construcción de hegemonía, aplicable selectivamente en cualquier lugar del mundo en que se identifique la oportunidad de alteración de correlaciones de poder favorable a los intereses del *establishment* dominante en la presidencia de EE.UU.

Con relación al estado de alerta frente a la presencia de China y Rusia en la región, existen niveles diferenciados de preocupación. En el caso chino, paralelamente a la ya mencionada ofensiva comercial de Trump en el ámbito internacional, la postura es establecer convergencias con gobiernos aliados activando alarmas sobre un supuesto estilo de negocios depredador por parte de la potencia asiática. Así lo expresa Mike Pompeo en entrevista al diario brasileño *O Estado de São Paulo*, después de participar de la toma de posesión del presidente Jair Bolsonaro.

Nosotros llegamos a una posición incuestionable de que China no puede ser liberada para involucrarse en una actividad económica predatoria alrededor del mundo. Eso no es del interés de nadie. Donde China se presenta, en Brasil, Chile, Ecuador o cualquier parte, tiene que haber competición, transparencia y libertad (...) Eso no es apropiado y ustedes han visto que nuestro presidente (Trump) está preparado para luchar contra eso, dondequiera que, en cuestiones comerciales, América no encuentre prácticas justas y recíprocas de China. Eso vale para otras actividades en que China esté envuelta (Cantanhede, 2019).

Si bien, como vimos, la tendencia en los años recientes es de una convergencia de gobiernos latinoamericanos favorable a EE.UU., esto no significa alineamiento automático con la agenda internacional del país. Es lo que ocurre en el caso de China, en que prevalecen intereses nacionales asociados a comercio exterior e inversiones. De acuerdo con estudio de la Comisión Económica para América Latina y Caribe

(CEPAL), China avanza sobre el segundo lugar en el intercambio comercial ocupado por la Unión Europea, con EE.UU. manteniéndose en la primera posición. En términos de inversiones directas, en 2017 el stock de capital chino aumentó 46% con relación a 2016, alcanzando 115 mil millones de dólares, tornándose el mayor inversionista externo en ese año. Argentina, Brasil y Perú se destacan como principales socios comerciales de China y receptores de 81% de la inversión directa entre 2005 y 2017 (CEPAL, 2018a). Con relación al financiamiento para el desarrollo en la región, la participación china correspondió a 80% de los préstamos entre 2005-2016, otorgados casi en su totalidad por bancos estatales, siendo que “la mayoría de los montos (93%) fueron otorgados a la República Bolivariana de Venezuela (44%), el Brasil (26%), el Ecuador (12%) y la Argentina (11%)” (CEPAL, 2018b, p. 22).

En el caso de Rusia, desde la llegada de Vladimir Putin al poder ha habido un creciente interés en la región. Un estudio del *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) destaca el caso de Venezuela, receptora de inversiones en la industria petrolera, principalmente a través de la empresa Rosneft, controlada mayoritariamente por el Estado, y destino de 75% del total de armamentos exportados para América Latina y Caribe (Miles, 2018). En el ámbito militar, las relaciones implican la cooperación entre las fuerzas armadas de los dos países, generando especulaciones en el gobierno estadounidense sobre las ambiciones geopolíticas regionales rusas. Es el caso del arribo a Venezuela en diciembre de 2018 de una delegación de oficiales para ejercicios conjuntos, incluyendo dos aviones militares con capacidad de transportar misiles de largo alcance y armas nucleares. La reacción de Mike Pompeo, combinando la alerta de seguridad con críticas a los sistemas políticos de ambos países, tuvo tonos de Guerra Fría: “El gobierno de Rusia envió bombarderos del otro lado del mundo para Venezuela. Los pueblos ruso y venezolano deberían ver eso por lo que es: dos gobiernos corruptos derrochando fondos públicos y aplastando la libertad mientras su pueblo sufre” (Arkhipov y Kravchenko, 2018).

## Discurso y realidad

Más allá de la ofensiva retórica estadounidense sobre la importancia de la región, la disposición para generar cambios de gobierno en países

no alineados y combatir la presencia china y rusa, los datos de la realidad muestran una situación contradictoria con relación a recursos de poder disponibles y la decisión de utilizarlos en una escala adecuada a los desafíos resaltados.

A diferencia de China y Rusia, en que el Estado aparece como agente decisorio y ejecutor privilegiado de las políticas para la región, desplegando, especialmente en el caso chino, un amplio stock de recursos para comercio, inversiones y financiamiento, en el caso estadounidense, decisiones de ese tipo corresponden esencialmente al sector privado, a partir de evaluaciones en que lógicas de mercado prevalecen sobre los estigmas ideológicos. La actuación gubernamental tiene como protagonista destacado al Departamento de Estado, especialmente a través de la Asistencia al Desarrollo que, conforme apuntamos en la introducción, fue objeto de recortes por parte de la administración Trump, que priorizó las áreas de seguridad y defensa.

Del total mundial solicitado en el POE del Departamento de Estado para 2019, correspondiente a U\$S 40,2 mil millones, la parte para Asistencia al Desarrollo fue de 27,7 mil millones (*Foreign Assistance*, 2019). Si contemplamos específicamente el Hemisferio Occidental, la anunciada importancia de la región adquiere dimensiones reales. Considerando el total del POE para la región, la administración Obama solicitó 1,739,949 millones de dólares para el año fiscal de 2017, de los cuales 411,950 millones fueron para Asistencia al Desarrollo (DA) y 513,374 para el Fondo de Apoyo Económico (ESF) (*U.S. Department of State*, 2016, p. 378), Trump propuso 1,039,551 en 2018, de los cuales 516,081 para el Fondo para el Apoyo Económico y Desarrollo (ESDF), nueva área que pasa a incorporar DA y ESF, y 1,110,312 en 2019, 515,949 para ESDF (*U.S. Department of State*, 2018b, p. 462).

Asociado a esos dos presupuestos, un dato a considerar sobre el status de la región en la diplomacia estadounidense es que en el momento de su elaboración aún no estaba definido el equipo del Bureau de Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado, correspondiendo la dirección al subsecretario interino Francisco Palmieri, proveniente de la administración Obama. El puesto será cubierto por la administración Trump recién en octubre de 2018, cuando es nombrada Kimberly Breier, ex analista de la CIA, vinculada al *think tank* CSIS.

Frente al despliegue chino de una agenda de comercio, inversiones y financiamiento capaz de seducir gobiernos regionales en situación económica difícil, la ofensiva estadounidense carece de recursos de poder equivalentes para influenciar aliados a que compartan su ofensiva contra “actividades predatorias” de la potencia oriental.

La exacerbación activista contra “la troika de la tiranía”, amenazando países más débiles con un cerco de aislamiento dirigido a asfixiar y hacer colapsar a sus gobiernos, estaría aparentemente más próxima a la capacidad real de influencia de EE.UU. No obstante, la constitución de un apoyo considerable regional a esa postura se da fundamentalmente con relación a Venezuela, es menos vehemente para Nicaragua y de escasa apelación en el caso cubano.

El proceso de negociaciones para la normalización diplomática con Cuba llevado a cabo por Obama tuvo en cuenta presiones de gobiernos de signo político-ideológico diferente, cada vez más explícitas en las Cumbres de las Américas de Trinidad y Tobago en 2009, y Cartagena de Indias en 2012, concluyendo en el encuentro con Raul Castro en la reunión de Panamá de 2015 (Ayerbe, 2017). La cumbre de Lima de abril de 2018 no trajo novedades, su irrelevancia para EE.UU. fue expuesta por la no participación de Donald Trump, la primera vez en que el presidente del país propulsor de ese mecanismo diplomático, a partir de iniciativa de Bill Clinton en 1994, brilló por su ausencia. Obtener apoyo hemisférico para revivir un cerco diplomático con retrovisor anticomunista se presenta bastante improbable.

En el ensayo monroísta trumpiano, contrapuntos entre discurso y realidad demarcan los alcances de las relaciones con América Latina y Caribe. Retóricas inflamadas en tonos de Guerra Fría pretenden erigir enemigos y amenazas, sin la correspondiente disposición de recursos para el ejercicio de la política exterior, que se pretende compensar con la convocatoria de aliados dispuestos a asumir los costos de un incierto protagonismo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- America First Budget* (2017). *Office of Management and Budget*, 16 de marzo ([https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/2018\\_blueprint.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/2018_blueprint.pdf)).
- An American Budget* (2018). *Office of Management and Budget*, 9 de febrero (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/budget-fy2019.pdf>).
- Arkhipov, Ilya y Kravchenko, Stepan (2018). “Pompeo Blasts Russia for Strategic Bombers Sent to Venezuela”, 10 de diciembre (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-10/two-russian-strategic-bombers-arrived-in-venezuela-tass-says>).
- Ayerbe, Luis Fernando (2012). *Los Estados Unidos y la América Latina. La construcción de la Hegemonía*, segunda edición, La Habana: Fondo Editorial Casa de las Américas.
- Ayerbe, Luis Fernando (2017). “Estados Unidos y América Latina. Balance de la administración Barack Obama al final de su segundo mandato”, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires: CRIES, 26 de abril (<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/04/anuario-2016.pdf>).
- Besheer, Margaret (2018). “Haley: Nicaragua Risks Becoming Another Venezuela or Syria”, 5 de septiembre (<https://www.voanews.com/a/haley-nicaragua-risks-becoming-another-venezuela-or-syria/4559366.html>).
- Bolton, John (2018). “Pay attention to Latin America and Africa before controversies erupt”, en *American Enterprise Institute*, 2 de enero (<https://www.aei.org/publication/pay-attention-to-latin-america-and-africa-before-controversies-erupt/>).
- Cantanhede, Eliane (2019). “‘Ficamos satisfeitos com a oferta da base militar’, diz Pompeo”, en *O Estado de São Paulo*, 6 de enero (<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral, ficamos-satisfeitos-com-a-oferta-da-base-militar-diz-pompeo,70002668765>)
- CEPAL (2018<sup>a</sup>). “CEPAL vê alta do investimento chinês na América Latina e no Caribe em 2017”, 7 de febrero (<https://nacoesunidas.org/cepal-ve-alta-do-investimento-chines-na-america-latina-e-no-caribe-em-2017/>)

- CEPAL (2018b). *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*, enero ([https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43213/1/S1701250\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43213/1/S1701250_es.pdf))
- Foreign Assistance Gov (2019). *Map of Foreign Assistance*, 15 de enero (<https://www.foreignassistance.gov/explore>)
- Kerry, John (2013). “Remarks on U.S. Policy in the Western Hemisphere”, 18 de noviembre (<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>).
- Miles, Richard (2018). *Virtual Russian Influence in Latin America*, 9 de mayo (<https://www.csis.org/analysis/virtual-russian-influence-latin-america>)
- Perry, John (2018). “Após 2 meses de inquietação, a Nicarágua está numa encruzilhada fatídica”, em Observatório Político dos Estados Unidos (OPEU), traducido de *The Nation*, 25 de julio (<https://www.opeu.org.br/2018/07/25/apos-2-meses-de-inquietacao-a-nicaragua-esta-numa-encruzilhada-fatidica/>).
- U.S. Department of State (2016 FY 2017). *Congressional Budget Justification - Foreign Operations Appendix 3*, 26 de febrero, (<http://www.state.gov/documents/organization/252734.pdf>)
- U.S. Department of State (2018a). *U.S. Engagement in the Western Hemisphere*, 1 de febrero (<https://www.state.gov/secretary/20172018stillerson/remarks/2018/02/277840.htm>)
- U.S. Department of State (2018b FY 2019). *Department of State Foreign Operations Congressional Budget Justification (Appendix 2)*, 14 de marzo (<https://www.state.gov/documents/organization/279517.pdf>).
- White House (2017). “Remarks by President Trump on the Policy of the United States Towards Cuba”, Manuel Artime Theater, Miami, Florida, 16 de junio, (<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/16/remarks-president-trump-policy-united-states-towards-cuba>).
- White House (2018a). *Statement from the Press Secretary on Nicaragua*, 18 de septiembre (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-nicaragua-2/>).
- White House (2018b). “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Administration’s Policies in Latin America”, 2 de noviembre (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-administrations-policies-latin-america/>).

**RESUMEN**

**Estados Unidos – América Latina y Caribe  
en tiempos de Trump: ¿Un nuevo monroísmo?**

En contraste con Barack Obama, cuya política hemisférica apostó en una construcción de hegemonía pautada en la distensión con gobiernos situados en el campo no alineado, especialmente Cuba, Donald Trump esboza un retorno de la lógica intervencionista plasmada en la tradición de la Doctrina Monroe, en la que la perspectiva de coexistencia con la pluralidad de formas de gobierno tiende a ser substituida por una apuesta en la eliminación del campo adversario.

**ABSTRACT**

**United States – Latin America and the Caribbean  
in the Trump Era: A new Monroeism?**

In contrast to Barack Obama, whose hemispheric policy was focused on the construction of hegemony based on maintaining good relations with non-aligned countries, especially Cuba, Donald Trump's policy suggests a return to the interventionist logics embodied in the Monroe Doctrine tradition, in that the perspective of coexistence with a plurality of forms of government tends to be replaced by a move to eliminate the adversary camp.

**SUMMARIO**

**Estados Unidos-América Latina e Caribe  
em tempos de Trump: Um novo monroísmo?**

Em contraste com Barack Obama, cuja política hemisférica apostou em uma construção de hegemonia pautada na distensão com governos situados no campo não alinhado – especialmente, Cuba –, Donald Trump esboça um retorno da lógica intervencionista moldada na tradição da Doutrina Monroe, na qual a perspectiva de coexistência com a pluralidade de formas de governo tende a ser substituída por uma aposta na eliminação do campo adversário.





# Globalización con “características chinas”. El creciente rol de China en América Latina y el Caribe y sus principales desafíos

Carola Ramon-Berjano

## 1. China y su rol creciente en el mundo

Al inicio del periodo conocido como Reforma y Apertura, hace exactamente 40 años, China era un país mayoritariamente agrario – con prácticamente un 80% de su población viviendo en zonas rurales. Su economía era cerrada y poco desarrollada. Se estima que el nivel de PBI per cápita era alrededor de un 30% del promedio de los países de África subsahariana (Lin, J.Y., Y. Wang; 2017). En los últimos 40 años, China ha experimentado grandes cambios que han generado importantes repercusiones tanto a nivel doméstico como en el resto del mundo. Luego de décadas de reformas y un crecimiento acelerado sin precedentes que le valió el nombre de “milagro chino”; China es hoy junto a los Estados

Unidos, una de las dos economías más importantes del mundo. No solo el PBI chino como porcentaje del total mundial se multiplicó por seis en estas cuatro últimas décadas, sino que el rol de China en el comercio mundial se ha incrementado de tal manera que actualmente es el primer o segundo socio comercial de la mayoría de los países del mundo. Por otra parte, en la última década se observa un creciente rol de China como *global player*, pasando de ser un actor pasivo a un actor global activo en foros y en la agenda de cooperación multilateral.

Dentro de los cambios domésticos, la población en zonas rurales es actualmente menos de la mitad de su población total y la economía China paso de ser mayoritariamente rural a urbana. Con un porcentaje de urbanización de solamente el 18% en el año 1978 al inicio de las reformas; actualmente este alcanza alrededor de 58%. En el año 2012 la población urbana superó por primera vez a la población rural. Por otra parte, en los últimos años se ha alcanzado un nivel de digitalización realmente significativo, con más de 800 millones de usuarios de internet – más que la Unión Europea y Estados Unidos juntos (Ramon Berjano, 2018b; Báez y Ramon Berjano, 2015).

Según datos del Banco Mundial en el año 1990 había 755 millones de personas viviendo bajo la línea de pobreza mientras que en el año 2015 esta cantidad se redujo a 7 millones. Dentro de las 5 ciudades con más billonarios del mundo, 4 están en China; siendo Beijing la ciudad con mayor cantidad de billonarios del mundo por tercer año consecutivo. De hecho, se estima que la cantidad de billonarios chinos creció un 40% más que en Estados Unidos con respecto al año 2017. Actualmente hay más billonarios en las ciudades vecinas a Hong Kong y Shenzhen que en todo el estado de California (Hurun Global Rich List, 2018).

Las transformaciones económicas de China han generado también grandes cambios en los patrones de producción y de consumo. Según lo analizado en Báez y Ramon Berjano (2015), la canasta de consumo en 1990 se distribuía entre un 70% de consumo de carbohidratos y un 10% de proteínas de las cuales solamente 2% eran proteínas de origen animal. Hacia el año 2005 esta proporción era de 59% de carbohidratos y 12% de proteínas (con un 5% de proteínas de origen animal). Se estimaba que en el año 2010 China consumía la mitad de la oferta mundial de carne de cerdo y un 30% de la de carne vacuna y de leche. Otras estimaciones arrojan que el incremento entre el año 1985 y 2009 de la cantidad de

carne consumida era de 12 a 19,6 kg anuales en áreas rurales y de 22,5 a 34,7 kg anuales en áreas urbanas. De acuerdo con datos de Statista (2018), el consumo anual total de carnes per cápita en 2018 es de 43,8 kg y se proyecta un incremento de hasta 55,7 kg para el año 2020.

Por otra parte, el crecimiento chino ha generado varios cambios en el resto del mundo. En primer lugar, y sobre todo a partir del ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC) en el año 2001, los productos chinos han alcanzado cada rincón del planeta. Por otra parte, la demanda de producto chinos en el exterior ha determinado y cambiado los patrones de exportaciones de muchos países del mundo, en particular de los países emergentes. Esta demanda china de productos ha sido el gran responsable de los patrones de exportaciones de productos a nivel global. Por ende, el rol de China en el mundo ha variado significativamente, convirtiéndose en un socio comercial de gran importancia para todos los países del mundo, no solo dentro de su región. Por otra parte, y más notable aun, es que estos cambios en la economía china no han concluido y su economía sigue avanzando, aunque a tasas mucho menores que las de la década del noventa; por lo cual es de esperar que estas tendencias en el consumo continúen creciendo.

Mas allá de los datos meramente económicos, este crecimiento chino viene acompañado también por un cambio en el rol de China en el ámbito internacional. Mientras que hasta hace poco menos de una década las estrategias de China eran de tipo “defensivo”; por ejemplo, con la Asociación Económica Integral Regional o RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership en inglés) que era una respuesta regional liderada por China a la estrategia de pivote al Asia implementada por parte de los Estados Unidos a partir del 2008 - y en particular con el Acuerdo Trans Pacífico o TPP (Trans Pacific Partnership Agreement en inglés); hoy día China está pasando por un periodo más asertivo y activo en cuanto a política exterior. Actualmente estamos evidenciando un proceso que puede ser definido como una globalización con “características chinas”, cuyo marco es la Iniciativa de la Ruta de la Seda, también conocida como la Franja y la Ruta y por sus siglas en inglés OBOR, la cual fue anunciada por el Presidente Xi Jinping en el año 2013. Esta iniciativa comprende varias aristas que van desde el desarrollo económico doméstico de China, la inserción internacional, un rol geopolítico y una nueva modalidad de globalización propuesta por China para el resto del mundo, “con características chinas”, a la cual me referiré la sección 3.

Por otra parte, es de destacar que este nuevo rol de China en un mundo multipolar recién comienza. China aun está en pleno desarrollo y profundización tecnológica. Prueba de ello es, además de la Iniciativa de la Ruta de la Seda, el proyecto de los “dos centenarios” y el programa *Made in China 2025* (MIC2025). Desde la llegada del Presidente Xi al poder en el año 2013, se ha mencionado frecuentemente el “sueño chino”. Este “sueño” se traduce en la aspiración de la sociedad china a convertirse en un país desarrollado, con pobreza cero y especializado en alta tecnología. Para ello se citan dos fechas claves en las próximas décadas – conocidas comúnmente como los “dos centenarios” – estos son: el centenario de la creación del partido comunista chino en 2021 y el centenario de la creación de la República Popular China en 2049. Para el primero, el objetivo es convertir a China en una sociedad moderadamente próspera, mejorando la calidad de vida de sus habitantes y erradicando la pobreza extrema. Para el segundo centenario, el de la creación de la República Popular China, el objetivo es convertirse en un país socialista moderno – desarrollado, fuerte y armonioso.

Además de estos dos centenarios, el Consejo de Estado Chino aprobó en 2015 el programa “*Made in China 2025*”, con el objetivo de transformar la economía de China en un centro de producción de alta tecnología. Este sería el último escalón en el desarrollo económico, desde un país predominantemente agrícola en 1978 a ser un país productor de bienes con tecnología avanzada y que apunta a incrementar la producción doméstica en sectores claves, como la robótica y la biofarmacéutica. Este programa no ha sido bien recibido por varios países, en particular en Estados Unidos (y de hecho está detrás de la actual “guerra comercial” entre estas dos potencias) al considerarse como una disputa por la primacía tecnológica mundial (Ramon Berjano, 2018b).

## **2. China - América Latina y el Caribe: una relación que se profundiza**

La relación entre China y América Latina y el Caribe (LAC) se ha incrementado significativamente en las últimas décadas, particularmente a partir de la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el año 2001. China ha firmado varios tipos de asociaciones con países de la región; también tiene Tratados de Libre

Comercio (TLC) en vigencia y en negociación; cada vez más países de América Latina y el Caribe favorecen los vínculos diplomáticos con China con respecto a los que mantenían con Taiwán; y la relación China-CELAC se solidifica a través del tiempo. También, a partir del año 2009, China se incorporó como primer miembro extrarregional del Banco Interamericano de Desarrollo; varios países han manifestado intención de pertenecer al recientemente creado Banco Asiático de Infraestructura e Inversión (AIIB por sus siglas en inglés) y hay gran interés en la región por la Iniciativa de la Ruta de la Seda.

Actualmente China tiene tres TLC en vigencia con países de América Latina y el Caribe. El primero fue con Chile, el cual entró en vigor en el año 2005; el segundo con Perú en el año 2009, y finalmente Costa Rica en el año 2011. Actualmente China y Panamá están en negociación para firmar otro TLC, mientras que se están realizando estudios de factibilidad con Colombia (*Ministry of Commerce*, 2018). También China tiene Asociaciones Estratégicas Integrales con Brasil, México, Argentina y Venezuela; así como una Asociación Estratégica con México y Asociaciones de Cooperación Integral con Perú y Chile. Adicionalmente, el estado chino tiene una Asociación de Cooperación Estratégica Integral con CELAC (Ramon-Berjano, Malena y Velloso, 2015; Malena, 2015; Wang, 2018).

Si bien China ha mostrado interés en firmar un TLC con el bloque del MERCOSUR y lo ha mencionado varias veces – y países del bloque como Uruguay también han mostrado interés – sin embargo, las relaciones diplomáticas de Paraguay con Taiwán imposibilitan formalmente esta negociación. De hecho, América Latina y el Caribe es la región del mundo con más países que tienen relaciones diplomáticas con Taiwán. Sin embargo, en los últimos años, se ha dado una aceleración de países que pasaron a tener relaciones con China, como es el caso de Panamá en el año 2017 y la República Dominicana y El Salvador en mayo y agosto del 2018 respectivamente. Actualmente son 17 los países en el mundo que aún tienen relaciones diplomáticas con Taiwán, de los cuales 9 están en la región de América Latina y el Caribe. Es así como Taiwán aún mantiene vínculos formales con Belice, Haití, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

En el año 2008 China publicó el primer Libro Blanco para el Relacionamento con América Latina (*White Paper*, 2008). Este Libro Blanco fue el tercero que China publicaba para una región, siguiendo el de la Unión Europea y el de África. En el año 2016 China publicó un segundo Libro Blanco para el relacionamiento con América Latina (*White Paper*, 2016). Esto demuestra claramente, por un lado la importancia estratégica creciente de América Latina para China, y por otro lado la intención de China de afianzar vínculos con la región. En el Libro Blanco del 2016 se habla de la creación de una Asociación Cooperativa Integral con la región y la posibilidad de establecer intercambios de alto nivel más frecuentes. Como veremos en la próxima sección, China también busca consolidar su posición como inversor en sectores de logística, energía e infraestructura en la región – lo cual se enmarca dentro de la Iniciativa de la Ruta de la Seda y su extensión a América Latina y el Caribe, tal como ha sido mencionado por el presidente Xi Jinping en varias oportunidades.

Al comparar ambos libros blancos se ve que muchos temas aparecen en ambas versiones, y en algunos casos aparecen temas nuevos o reformulados. La intención de afianzar una relación de beneficio mutuo está presente en ambas versiones, así como el reconocimiento de la importancia estratégica de la región para China. El segundo Libro Blanco se enmarca más en el nuevo rol ya mencionado que China está tomando en el mundo. Mientras que en el primero, publicado en el año 2008, se hace más referencia a una relación que ha crecido y continuará creciendo bajo las premisas de una cooperación estratégica de beneficio mutuo; el segundo permite vislumbrar a una China que se posiciona desde otro lugar en el mundo. Una nueva China más asertiva, como ha sido mencionado, cuyo rol en la nueva globalización y multipolaridad es cada vez más claro. La importancia de China en el mundo a través de proyectos de colaboración en temas económicos se hace más evidente. En esta segunda versión, China hace referencia a la influencia de terceros actores al referirse específicamente a que su influencia no excluye ni tiene como objetivo ningún tercer actor, en clara referencia a los Estados Unidos. Más aún, se hace referencia a una cooperación “trilateral”. Como se verá en la sección siguiente, el multilateralismo “con características chinas” tiene la particularidad de no ser competitivo con respecto a las instituciones y al orden existente, sino más bien se destaca por ser de carácter complementario y abarcativo – ejemplar

de ello son la mención a los Objetivos del Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas así también como al medio ambiente, ciberseguridad, multilateralismo y gobernanza. En la última década, las relaciones entre Estados Unidos, LAC y China se han vuelto más complejas, con varios países de la región mirando crecientemente a China como una alternativa financiera para contribuir al crecimiento regional.

Desde que Xi Jinping asumió la presidencia en el año 2012 y hasta fines del año 2018; tanto el Presidente Xi como el Premier Li Keqiang realizaron 5 viajes a América Latina. En los primeros cuatro visitaron 11 países; mientras que, en el quinto, que coincidió con la cumbre del G20 en Argentina en diciembre 2018, culminó con una visita de estado primero en Argentina y luego a Panamá, convirtiéndose este último en el doceavo país visitado en la región. En este viaje, Panamá se convirtió en el primer país de la región en incorporarse formalmente a la Iniciativa de la Ruta de la Seda, de la cual hablaremos en la próxima sección. En los últimos 3 años los presidentes Xi y Macri de Argentina se han encontrado ya en cinco oportunidades. Además de los libros blancos y la creciente cantidad de visitas de alto nivel entre China y América Latina, la plataforma oficial mediante la cual China se relaciona con la región es el Foro China-CELAC, el cual está en marcha desde el año 2015 a partir de la primera reunión ministerial llevada a cabo en Beijing.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribeños (CELAC), constituido en el año 2011, es un mecanismo intergubernamental que incluye a los 33 países de América Latina y el Caribe. La CELAC tiene, por tanto, la posibilidad de ser la voz unificada y consensuada de la región en temas de interés común. Es así como la CELAC tiene diálogo bilateral con otros grupos regionales como por ejemplo la Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo; así también como con países como Corea, la Federación Rusa, Japón y Turquía.

En cuanto al Foro China-CELAC se compone del plan quinquenal 2015-2019 conocido como Plan Quinquenal 1+3+6. Este plan está compuesto de:

- un plan de Cooperación Quinquenal de China con la Región para el periodo 2015-2019.

- tres motores: comercio, inversiones y finanzas.
- seis áreas: energía y recursos naturales; infraestructura; agricultura; manufacturas; innovación científica y tecnológica; tecnología de la información.

Dentro de este plan China se comprometió a implementar varios fondos y programas que comprenden áreas de infraestructura, agricultura, intercambios tecnológicos y científicos, así también como reforzar el intercambio entre gobiernos, partidos políticos (Ramon-Berjano, Malena y Velloso, 2015).

En el Foro que tuvo lugar en Beijing en el año 2015 se acordó el plan quinquenal, y en el segundo Foro ministerial en enero de 2018 en Santiago de Chile, se acordó extender y profundizar el plan de cooperación al 2021 (RIAL, 2018). También China en esta ocasión invitó a los países integrantes de CELAC a sumarse a la Iniciativa de la Ruta de la Seda, a la cual se hará referencia más adelante.

En cuanto al comercio e inversiones entre China y LAC se ha observado un significativo incremento. El interés de China en la región se ha centrado mayoritariamente en el acceso a productos primarios como minerales, metales, aceites y *commodities* como la soja; a la vez que la región permite gracias a la cantidad de clases medias existentes un buen mercado para las manufacturas chinas. En los últimos años esta relación también se centró en mayor inversión para proyectos de infraestructura y acceso a tecnología.

De acuerdo a datos del *Congressional Research Service* (2018), el comercio total entre China y la región de América Latina se incrementó de 17 mil millones de dólares en el año 2002 a casi 262 mil millones en 2014; alcanzando el año pasado los 257 mil millones. Mientras que las importaciones de productos latinoamericanos por parte de China alcanzaron los 126 mil millones; las exportaciones a la región alcanzaron los 131 mil millones. China es actualmente uno de los más importantes socios comerciales de los países de la región. En particular, es el mayor socio comercial de países como Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Con algunos de estos países tiene un superávit comercial mientras que, en otros, como en el caso de la Argentina, registra un déficit creciente hace ya varios años.



En cuanto al tipo de comercio, este sigue el mismo patrón que ya se ha aludido anteriormente. Mientras que China importa de la región principalmente productos primarios – con una gran concentración en minerales, soja, petróleo y cobre dentro de los principales rubros importados; los principales productos de exportación a la región son maquinaria eléctrica y equipamiento, accesorios mecánicos, autopartes y una gran variedad de productos industriales y de consumo. El comercio bilateral, lejos de haber alcanzado su tope, continúa creciendo. De hecho, hace unos pocos años, en 2015, el Presidente Xi fijó el objetivo de alcanzar 500 mil millones en comercio bilateral para el año 2025.

En cuanto a las inversiones chinas en la región, estas son más que considerables; siendo América Latina la segunda región recipiente de inversión extranjera directa china. Por otra parte, la región es la tercera en importancia – luego de África y Europa Central y del Este – en recibir asistencia financiera de China en préstamos para el desarrollo y otro tipo de asistencia. Los dos grandes bancos chinos como el China Development Bank y el China Export-Import Bank se han convertido en los mayores prestamistas a la región, superando al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo. Se estima que en el periodo 2005-2017 los préstamos acumulados han alcanzado los 150 mil millones de dólares, en particular hacia Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina como se observa en el cuadro del *Congressional Research Service* (2018). En el caso de Venezuela – el mayor recipiente de préstamos chinos – y Ecuador, este financiamiento estuvo dirigido a préstamos relacionados al sector petrolero. Mas recientemente, los sectores que reciben mayor cantidad de préstamos son los sectores relacionados con infraestructura y extracción de productos primarios, frecuentemente generando controversias en cuanto a sus condiciones.

**Tabla 1**  
**China: Financing in Latin America, 2005-2017**

Country	Amount (U.S. billions)
Venezuela	\$ 62.2
Brazil	\$ 42.1
Argentina	\$ 18.2
Ecuador	\$ 17.4
Bolivia	\$ 3.5
Trinidad and Tobago	\$ 2.6
Jamaica	\$ 2.1
Mexico	\$ 1.0
Other Countries	\$ 1.3
<b>Total</b>	<b>\$ 150.4</b>

Source: Gallagher, Kevin P. and Margaret Myers. "China-Latin America Finance Database" Inter-American Dialogue, 2017.

*Fuente: Congressional Research Service (2018)*

### 3. La Iniciativa de la Ruta de la Seda

La Iniciativa de la Ruta de la Seda es sin dudas el proyecto global más ambicioso en la actualidad. En septiembre del año 2013 el Presidente Xi Jinping anuncia la creación de un cinturón económico terrestre en la ciudad de Astana, en Kazajistán. En este anuncio en la Universidad de Nazarbayev, el Presidente Xi se refirió al objetivo de afianzar los lazos entre China y los países de Asia Central. Al mes siguiente, en octubre del 2013, ante el parlamento de Indonesia, propuso la creación de una ruta marítima del siglo XXI para promover la cooperación y afianzar los vínculos entre la comunidad ASEAN y China. Esto se constituye en lo que se llamó “un cinturón, una ruta”, también conocida por sus siglas en inglés OBOR, la franja y la ruta, y actualmente la tendencia es llamarla la Iniciativa de la Ruta de la Seda (o BRI por sus siglas en inglés). También en esa oportunidad, estando en Indonesia, propuso la creación del AIIB para financiar obras de infraestructura e interconectividad en la región.

A partir de ahí la Iniciativa tomó una importancia cada vez mayor, siendo hoy día uno de los proyectos más significativos en términos

de cooperación y desarrollo. El documento “Visión y acciones para la construcción conjunta del cinturón de la ruta de la seda” publicado por la Comisión de Reforma y Desarrollo Nacional (2015) detalla el marco conceptual, las áreas claves para cooperación y los mecanismos de cooperación dentro de la Iniciativa de la Ruta de la Seda. Es así como dos años después de los primeros anuncios de un “cinturón y una ruta” en este documento del año 2015 se detallan seis corredores terrestres y uno marítimo.<sup>1</sup>

Esta iniciativa, tiene varios aspectos, como ha sido mencionado anteriormente – el doméstico, el internacional, el geopolítico y el de cooperación internacional. En cuanto al aspecto doméstico, este está relacionado con el proceso de desarrollo económico de China que comenzó hace cuatro décadas. Este proceso de desarrollo económico, que se conoce como desarrollo escalonado, priorizó en una primera instancia las zonas costeras del este de China mediante la creación de Zonas Económicas Especiales, luego las zonas del centro y finalmente las zonas del oeste del país, que son aquellas directamente involucradas en esta iniciativa. La primera etapa del desarrollo, al priorizar el desarrollo de las zonas costeras, resultó en la creación y consolidación de los tres grandes centros económicos de China - el Delta del Río Perla en la provincia de Guangdong, el Delta del Río Yangtze alrededor de Shanghai y la Cuenca del Bohai, en la zona de Beijing y Tianjin. Décadas más tarde, este desarrollo se trasladó al segundo “escalón” o sea a las provincias del centro de China mediante incentivos a ciudades como Chongqing y Chengdu dentro del plan conocido como “Go West” (ir hacia el oeste). Es así como la municipalidad de Chongqing, creada en el año 1997, se convirtió en el primer polo de desarrollo no costero de China. El último escalón en este proceso de desarrollo escalonado es la zona del oeste del país y por ello esta Iniciativa de la Ruta de la Seda prioriza el rol de estas regiones. De hecho, tres de los seis corredores de la actual Iniciativa de la Ruta de la Seda cruzan la Región Autónoma de Sinkiang en el oeste chino, la cual es la región más occidental del país. Su extensa frontera – la más extensa de China, con 5600 km – limita con Mongolia, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Pakistán, Afganistán y la India. De esta manera, el anuncio de este corredor económico terrestre en Kazajistán tiene gran importancia para las relaciones entre China – en particular la zona oeste – y los países de Asia Central (Ramon-Berjano, 2016, 2017).

Un segundo aspecto es el de la inserción internacional. A través de esta Iniciativa, China ya no se inserta en el mundo solamente mediante las zonas económicas especiales localizadas en zonas costeras como en la década del ochenta sino a través de las regiones del oeste. Por un lado, el corredor terrestre de la Iniciativa permite conectar toda la región de Eurasia, en una estrategia que recuerda la teoría del área pivote o isla mundial que postulara el geógrafo inglés Halford MacKinder hace más de un siglo (MacKinder, 1904). Por otra parte, las rutas propuestas permiten tener accesos que no dependan del Mar del Sur de la China y el estrecho de Malaca. Por lo tanto, este aspecto no solamente puede analizarse desde un punto de vista meramente económico o comercial sino también geopolítico.<sup>2</sup>

El último aspecto para destacar es el de cooperación y desarrollo. Esto permite entender el nuevo rol de China en el mundo, protagonista de esta nueva globalización con características chinas. Según Yifu y Wang (2017) esta Iniciativa constituye no solo una visión sino una guía para la política exterior y la financiación de desarrollo de China, enmarcado en un plan concreto. De esta manera la Iniciativa puede ser considerada como un *marco de referencia* que facilita la cooperación inclusiva basada en dos grandes pilares: la conectividad y la infraestructura. Es así como la cooperación para el desarrollo está tomando una nueva forma bajo el marco de la Iniciativa de la Ruta de la Seda ya que la misma no compete, sino que engloba a varias agendas ya existentes, como por ejemplo los Objetivos del Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la cooperación sur-sur, el G20 y los mecanismos de financiación tanto multilaterales como regionales (Ramon-Berjano, 2018).

#### 4. Globalización con características chinas y LAC

Además de las crecientes relaciones diplomáticas, comerciales y financieras entre América Latina y China a las cuales ya se ha hecho referencia; durante el Foro de la Iniciativa de la Ruta de la Seda en Beijing en mayo 2017 el presidente Xi Jinping recibió a dos líderes de América del Sur, los presidentes Macri de Argentina y Bachelet de Chile. En este foro Xi Jinping se refirió a América Latina como la “extensión natural” de la Iniciativa (Brinza, 2018). El presidente Macri también se refirió a la Iniciativa de esta misma manera y expresó una coincidencia con

los principales objetivos de su mandato, en particular la inversión en infraestructura así también como la conectividad entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico y, a nivel también más amplio, la estrategia IIRSA (Iniciativa para la Integración en Infraestructura de América del Sur).

La idea de conexiones bioceánicas no es nueva y hay varios proyectos propuestos. Por ejemplo, el Ferrocarril Central Bioceánico surgido en el año 2013 a raíz de la reunión entre el presidente de Bolivia Evo Morales y el presidente Xi Jinping, el cual uniría el puerto de Santos en Brasil con Ilo en Perú en un trayecto total de alrededor de 3000 km, la mitad de los cuales serían a través de territorio boliviano, en un proyecto al cual suele referirse como al “canal de Panamá del siglo XXI” (Grey, 2018). Esta idea de corredores bioceánicos cada vez se menciona más en relación a la Iniciativa de la Ruta de la Seda y su extensión a América Latina (Guo y Mera, 2018; Vaca Narvaja y Zou, 2018).

Por otra parte, un caso interesante para mencionar y analizar es el de Panamá, previamente mencionado a raíz de su incorporación a la Iniciativa en el reciente viaje de Xi Jinping en diciembre 2018. Actualmente Panamá es un *hub* logístico de importancia en América Latina, no solo por el canal bioceánico sino también por sus múltiples conexiones aéreas en la región. Un dato interesante es que la primera embarcación en cruzar el renovado canal de Panamá en el 26 de junio de 2016 pertenecía a Cosco, empresa china, que a su vez había zarpado del Puerto griego del Pireo, una de las inversiones emblemáticas de la Iniciativa en Europa (Ramon Berjano, 2018). Es también un dato relevante la intensificación de las relaciones entre Panamá y China a partir del restablecimiento de las relaciones diplomáticas en junio 2018. En el primer año se firmaron 28 tratados bilaterales, y otros 19 fueron anunciados en el reciente viaje de Xi Jinping a Panamá en julio 2018. Como ha sido mencionado, a estos acuerdos se le suma que Panamá ha firmado el Memorando de Entendimiento para la cooperación en el marco de la Iniciativa de la Ruta de la Seda, convirtiéndose así en el primer país de la región en incorporarse formalmente. De esta manera, China demuestra que Panamá es un elemento central en el desembarco de esta iniciativa en América Latina y el Caribe. Más aún, se espera un anuncio inminente en cuanto a un tratado de libre comercio entre los dos países. De acuerdo a varios analistas, este estaría ya finalizado y solo restaría el anuncio formal (Mendez, 2018).

Así como en la primera década del nuevo milenio la relación entre América Latina y China estaba principalmente marcada por el comercio, en esta segunda década los sectores energéticos y de inversión en infraestructura han ganado en importancia. Numerosos proyectos de inversión existen en la región, desde plantas nucleares, extracción de litio y represas en Argentina<sup>3</sup>, petróleo en Venezuela, energía hidráulica en Ecuador, energía eléctrica en Brasil, entre otros. Todos estos proyectos, así como la participación de empresas chinas en el sector portuario, ferroviario y en infraestructura como rutas, puentes y túneles se han vuelto cada vez más presentes en la región. Incluso en cuanto a conectividad digital, la posibilidad de instalar un cable submarino de fibra óptica de alta velocidad entre China y Chile, que sería la primera a través del Pacífico Sur y transformaría al país andino en un *hub* digital en la región del Cono Sur (Heine, 2018; Moraga, 2018).

En marzo de 2018, en la ciudad argentina de Mendoza, tuvo lugar la reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo (IADB por sus siglas en inglés), a la cual asistió también el presidente del AIIB Jin Liqun. El mismo mencionó la posibilidad de cooperación entre ambas instituciones, sobre todo teniendo en cuenta el déficit en el sector de infraestructura presente en la región. En marzo del 2019 la próxima reunión anual del IADB coincide con el décimo aniversario de la incorporación de China al mismo, por lo cual la reunión tendrá lugar en la ciudad china de Chengdu. Actualmente son 7 los países de la región que son “miembros” del AIIB, entre los cuales Brasil es uno de los miembros fundadores desde el año 2015, mientras que Perú, Venezuela, Bolivia, Argentina, Chile y Ecuador desde el 2017. Es necesario aclarar que estos “miembros” aún no revisten el carácter de miembros plenos ya que ninguno ha completado el proceso de membresía (Mendez, 2018b; AIIB, 2018).

Otro punto interesante para destacar en la relación entre China y América Latina y el Caribe es el posicionamiento de la región en la escalada de tensiones comerciales entre Estados Unidos y China. Actualmente, Estados Unidos no ve con buenos ojos la creciente presencia China en la región, en particular en los últimos años desde la llegada del presidente Trump a la Casa Blanca. En este sentido va a ser un desafío para la región en las próximas décadas mantenerse ajeno a disputas entre estos dos grandes países y a la vez tener buenas relaciones con ambos. En

agosto del 2018, en ocasión del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Taiwán y El Salvador, el gobierno americano manifestó que reevaluaría las relaciones con El Salvador, e incluso se mencionó la posibilidad de disminuir la asistencia financiera hacia aquellos países que cesen sus relaciones diplomáticas con Taiwán. Para América Latina y el Caribe, por tanto, no será un balance fácil de manejar, pero crucial en términos estratégicos de aquí en adelante si la región quiere evitar ser meramente el “patio trasero” de uno u otro país.

En las últimas décadas, China ha pasado a tener un rol más activo en temas internacionales que exceden meramente su importancia comercial. Esta nueva China, más asertiva, participativa y proactiva se evidenció por primera vez a partir de los Juegos Olímpicos del 2008, que dejaron entrever este nuevo rol. La llegada de Xi Jinping a la presidencia china en el año 2012, el sueño chino cristalizado en el objetivo de los dos centenarios, la presidencia del G20 en el 2016, y finalmente la Iniciativa de la Ruta de la Seda – presentada formalmente en Beijing en mayo del 2017 en el Foro OBOR – como marco esencial de este nuevo protagonismo chino y una nueva etapa – una globalización “con características chinas”.

Desde entonces China se ha focalizado en una estrategia de tipo dual, en la cual no solo es partícipe de las instituciones occidentales post-Bretton Wood existentes, sino que también se erige como el gran defensor de la globalización, el multilateralismo y el desarrollo inclusivo y sustentable. Sin embargo, al mismo tiempo China también propone su propio modelo – alternativo y complementario al existente. Este modelo, bajo el marco de la Iniciativa de la Ruta de la Seda, enfatiza el desarrollo y la cooperación; haciendo hincapié en el éxito que ha tenido China en las últimas cuatro décadas en materia de erradicación de pobreza, desarrollo económico y apertura. China se perfila de esta manera como una nueva “potencia” de tipo benevolente, que tiene como objetivo promover un mayor desarrollo, cooperación, paz para así lograr una “comunidad de destino común”, tal como ha sido mencionado por el Presidente Xi en varias oportunidades.

Por un lado, este nuevo modelo de globalización impulsada desde el sur, con características chinas, basado en la conectividad y el desarrollo inclusivo tiene gran potencial y atractivo para la región de América Latina. Por otra parte, se ha manifestado un repliegue de los Estados

Unidos no solamente de la región sino también en cuanto a su discurso en favor del multilateralismo y la apertura. Ambos han contribuido a una mayor presencia de China en la región y a una aceleración de esta globalización con características chinas. Nuevamente, la necesidad de diversificar posiciones es crucial. No se trata de elegir entre Estados Unidos y China. Es necesario contar con una estrategia de desarrollo a nivel regional que permita focalizarse primeramente en las necesidades de la región. Actualmente, el relacionamiento de la región con China se muestra desarticulado y sin una estrategia unificada, a pesar de la existencia de la CELAC y la voluntad de China de articular la relación vía el Foro China-CELAC.

China siempre propone una estrategia de mutuo beneficio (o *win-win*). Sin embargo, es vital a la hora de diseñar una estrategia, o de negociar con China, tener bien en claro en que consiste el beneficio de cada uno. Y en el caso de América Latina y el Caribe, esto no parece ser tan claro. Para que la mayor presencia china en la región sea mutuamente beneficiosa un análisis adecuado de estos beneficios debe ser tenido en cuenta para así poder delinear una clara estrategia de relacionamiento – tanto con China como con Estados Unidos. En el caso de la Iniciativa de la Ruta de la Seda, los objetivos de esta son sumamente atractivos y necesarios para la región – inversiones en infraestructura, mayor conectividad, mayor desarrollo inclusivo – todos aspectos innegablemente urgentes y necesarios para el desarrollo económico de la región. Si bien el beneficio para América Latina y el Caribe a través de estos objetivos es lograr una mayor inserción internacional, es vital que esta no replique patrones de siglos pasados, de tipo extractivos y neocoloniales y que, en lugar de estos, se genere un modelo de desarrollo económico local, nacional y regional de tipo inclusivo, equilibrado y de largo plazo. Por otra parte, y en el caso de China, el mayor beneficio que podrá obtener es el de su reputación como buen articulador de esta nueva globalización con características chinas. Si las inversiones chinas en América Latina y el Caribe, bajo el marco de la Iniciativa de la Ruta de la Seda, no derivan en un beneficio para la región, China perderá la reputación y la oportunidad de convertirse en el verdadero impulsor de la nueva globalización y, por tanto, no se podrá alcanzar un beneficio mutuo. En las próximas décadas será, por tanto, crucial que no solo la región de América Latina y el Caribe diseñe estrategias beneficiosas en el largo plazo con China sino también que China tome



las debidas precauciones para que sus inversiones y proyectos en la región sean mutuamente beneficiosos.

## NOTAS

1. Los seis corredores terrestres son China - Mongolia – Rusia, Euroasiático, China Asia Central y Asia occidental, China – Península Indochina, China – Pakistán, Bangladesh – China – India – Myanmar. El corredor marítimo une las zonas costeras chinas con Europa vía el Mar del Sur de la China, el Océano Indico, el Golfo Pérsico, el Canal de Suez y el Mediterráneo.
2. Tal vez más aun en el contexto previo a la llegada del presidente Trump a la Casa Blanca con el TPP y el TTIP (Acuerdo Trans Atlántico, entre la Unión Europea y los Estados Unidos). Actualmente, con la retirada de Estados Unidos del primero y las negociaciones estancadas en el segundo, el contrabalanceo geopolítico de China en la región no es tan urgente. El repliegue de Estados Unidos de la región, de hecho, ha favorecido y acelerado la expansión de la Iniciativa en ámbitos de cooperación multilateral.
3. A fines de diciembre del 2018, en la provincia de San Juan, tres de las cuatro ofertas de la licitación para la construcción de la represa El Tambolar eran de compañías chinas junto a empresas locales (BAE negocios, 2018).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIIB (2018). *Members and Prospective Members*. Disponible en: [www.aiib.org](http://www.aiib.org)
- BAE negocios (2018). “Pese al récord en el riesgo país, China mantiene interés en represas”, 21 diciembre 2018. Disponible en: [www.baenegocios.com](http://www.baenegocios.com)

- Báez, G. y C. Ramon-Berjano (2015). “Seguridad vs Sanidad de los Alimentos en China”, CARI, *Documentos de Trabajo No 97*, “Las Crecientes Relaciones entre China y América Latina: Análisis de sus Múltiples Dimensiones”.
- Brînză, A. (2018). “Redefining the Belt and Road Initiative”, *The Diplomat*, Marzo 20 2018. Disponible en: <https://thediplomat.com/2018/03/redefining-the-belt-and-road-initiative/>
- Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo (2015). “Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road”, Marzo 2015, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Comercio de la República Popular China. Disponible en: [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html)
- Congressional Research Service (2018). “China’s Engagement with Latin America and the Caribbean”, September 2018. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10982.pdf>
- Dussel Peters, E., A. Armony, S. Cui (eds) (2018). “*Building Development for a New Era*”, Asian Studies Center, Center for International Studies, University of Pittsburgh and Red Académica de América Latina y el Caribe.
- Grey, E. (2018). “The Bi-Oceanic Corridor: a new railroad to rival maritime freight?”, 30 abril 2018, *Railway Technology, Analysis*. Disponible en: <https://www.railway-technology.com/features/the-bi-oceanic-corridor-a-new-railroad-to-rival-maritime-freight/>
- Guo, C. y C. Mera (eds) (2018). “La Franja y la Ruta y América Latina: Nuevas Oportunidades y Nuevos Desafíos”, *China Intercontinental Press*.
- Heine, J. (2018). “A Chinese garden in America’s backyard? Sino-LAC links in 2018”, *Global Times*, December 27, 2018. Disponible en: <http://www.globaltimes.cn/content/1133768.shtml>
- Hurun Research Institute (2018). *Hurun Global Rich List 2018*. Disponible en: [www.hurun.net](http://www.hurun.net)
- Lin, J.Y., Y. Wang (2017). *Going Beyond Aid*, Cambridge University Press.
- Mackinder, J. H. (1904). “The Geographical Pivot of History”, *Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4 (Apr., 1904).

- Malena, J. (2015). “Análisis del estatus de “socio estratégico integral” conferido por la República Popular China a la República Argentina”, *CARI, Documentos de Trabajo No 97*, “Las Crecientes Relaciones entre China y América Latina: Análisis de sus Múltiples Dimensiones”
- Mendez, A. (2018). “Panama could soon become China’s gateway to Latin America thanks to an imminent free trade agreement”, *LSE Blog*, Latin America and Caribbean Centre, December 5 2018. Disponible en: <http://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2018/12/05/panama-could-soon-become-chinas-gateway-to-latin-america-thanks-to-an-imminent-free-trade-agreement/>
- Mendez, A. (2018b). “The Asian Infrastructure Investment Bank comes knocking on Latin America’s door: is anyone home?”, *LSE Blog*, Latin America and Caribbean Centre, April 27 2018. Disponible en: <http://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2018/04/27/the-asian-infrastructure-investment-bank-comes-knocking-on-latin-americas-door-is-anyone-home/>
- Ministry of Commerce. China (2018). “China FTA Network”. Disponible en: <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>
- Moraga, E. (2018). “La hoja de ruta del nuevo cable transoceánico que llegara a Chile”, *La Tercera*, 30 Julio 2018. Disponible en: [www.latercera.com](http://www.latercera.com)
- Ramon-Berjano, C., J. Malena y M. Velloso (2015). “El Relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Significado de la Alianza Estratégica Integral y de los Acuerdos Bilaterales”, *CARI, Documento de Trabajo No 96*.
- Ramon-Berjano, C. (2016). “La iniciativa “Un cinturón un camino” y el desarrollo del oeste de China: Impactos domésticos e internacionales”, *CARI, Documentos de Trabajo No 98*, “China en 2016: Reforma Política, Programas de Desarrollo e Inserción Económica Internacional.
- Ramon-Berjano, C. (2017). “La Iniciativa de la Ruta de la Seda: Infraestructura, Inversiones y Oportunidades para Nuestra Región”, *Revista Temas*, Publicación de la Asociación Profesional de Servicio Exterior de la Nación- Apsen, Año IX No 9 Noviembre 2017.
- Ramon-Berjano, C. (2018). “G20: Multilateralism After China”, *Australian Outlook*, Australian Institute of International Affairs, 29 November 2018. Disponible en: <https://www.Internationalaffairs.Org.Au/Australianoutlook/G20-Multilateralism-Ac-After-China/>

- Ramon-Berjano, C. (2018b). “La Iniciativa de la Ruta de la Seda: crisis del multilateralismo y globalización con “características chinas” en Vaca Narvaja, S. y Z. Zou (2018) *China, América Latina y la geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda*, Universidad Nacional de Lanús.
- RIAL - Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina, (2018). Informe Avances hacia el 2021 CELAC-China. Disponible en: [file:///C:/Users/carol/Downloads/Informe%20CELAC-CHINA%20de%20RIAL%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/carol/Downloads/Informe%20CELAC-CHINA%20de%20RIAL%20(1).pdf)
- Statista (2018). Business Data Platform. Disponible en: [www.statista.com](http://www.statista.com)
- Vaca Narvaja, S. y Z. Zou (2018). *China, América Latina y la geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda*, Universidad Nacional de Lanús.
- Velloso, M. (2012). “Introducción al Libro Blanco de China sobre América Latina”, Velloso, M. y J. Malena (eds), CARI, *Nuevas Estrategias de Relacionamento con la República Popular China*.
- Wang Yiwei (2018). “La Franja y la Ruta: que ofrecerá China al mundo en su ascenso”, *New World Press*.
- Yifu Lin, J., Y. Wang (2017). *Going Beyond Aid. Development Cooperation for Structural Transformation*, Cambridge University Press.
- White Paper (2008). *China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean*, Noviembre 2008. Disponible en: [http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content\\_1140347.htm](http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm)
- White Paper (2016). *Full text of China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean*, Noviembre 24, 2016. Disponible en: <http://en.people.cn/n3/2016/1124/c90000-9146474.html>
- Zheng Bijian (2018). “Economic Globalization and China’s Future”, *Understanding China Series*, Foreign Language Press.

## RESUMEN

### Globalización con “características chinas”. El creciente rol de China en América Latina y el Caribe y sus principales desafíos

En las últimas décadas, el rol de China en el mundo ha cambiado. De ser una economía, atrasada, mayoritariamente agrícola ha pasado a ser una de las dos mayores economías del mundo y principal socio comer-

cial de la mayor parte de los países del mundo. Este posicionamiento económico y comercial también vino acompañado de cambio en el rol de China como actor protagonista a nivel mundial. China hoy impulsa un nuevo tipo de globalización, que posee “características chinas”. Analizar estos cambios y en particular el relacionamiento con la región de América Latina sera vital para proyectar estrategias de desarrollo e inserción a mediano y largo plazo.

#### ABSTRACT

### **"Chinese-Style" Globalization. Growing Role of China in Latin America and the Caribbean and Main Associated Challenges**

In recent decades, China's role in the world has changed. From a backward, agriculturally-based economy, it has developed into one of the two largest economies in the world and the main trading partner of most countries in the world. This economic and commercial positioning was also accompanied by a change in the role of China as a leading actor worldwide. China today promotes a new type of globalization with "Chinese features". Analyzing these changes and in particular the relationship with the Latin American region will be critical to plan development and insertion strategies in the medium and long term.

#### SUMMARIO

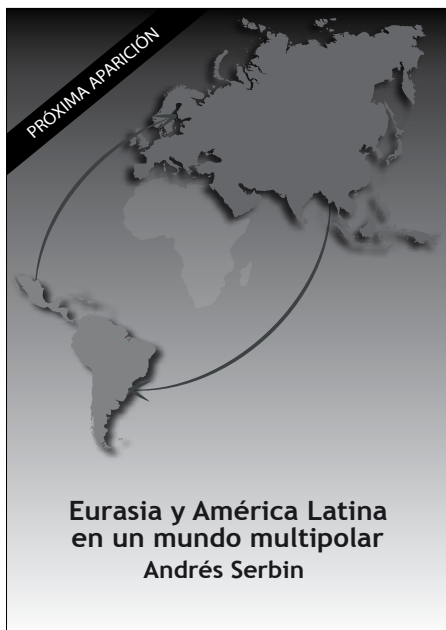
### **Globalização com “características chinesas”. O crescente papel da China na América Latina e no Caribe e seus principais desafios**

Nas últimas décadas, o papel da China no mundo mudou. O país passou de ser uma economia atrasada, majoritariamente agrícola, a ser uma das duas maiores economias do planeta e principal sócio comercial da maior parte dos países do mundo todo. Este posicionamento econômico e comercial também veio acompanhado da mudança do seu papel como ator protagonista em nível mundial. A China impulsiona hoje um novo tipo de globalização, marcado por “características chinesas”. Analisar essas mudanças – em particular, o relacionamento com a região da América Latina – será vital para projetar estratégias de desenvolvimento e de inserção em médio e longo prazos.

## Eurasia y América Latina en un mundo multipolar

Andrés Serbin

Eurasia es una región poco conocida en América Latina y el Caribe, pese a estar convirtiéndose en un decisivo polo de poder alternativo en el mundo contemporáneo. Un denso entramado político institucional se configura en el ámbito euroasiático sobre la base de diferentes procesos de conflicto y de conectividad, de la convergencia estratégica



entre China y Rusia; del ambiguo papel de la India y de otros países de la región como Irán, Turquía y Kazajistán; de la articulación entre la Ruta de la Seda, la Unión Económica Euroasiática y la Organización de Cooperación de Shanghai, y de la conformación de un bloque que crecientemente desafía a Occidente en diferentes ámbitos. Andrés Serbin – autor de numerosas publicaciones en español e inglés - detenta una extensa trayectoria en el campo de las relaciones internacionales y de las organizaciones internacionales intergubernamentales y no-estatales y es actualmente Presidente de CRIES, director de la revista Pensamiento Propio y Co-Chair de la Sección Asia y las Américas de la Latin American Studies Association (LASA). Desde esta vasta experiencia, se interna, con habilidad narrativa y analítica y con una escritura accesible, en este espacio poco conocido para nuestra región, y desarrolla un minucioso y bien fundamentado análisis de los cambios internacionales, de las narrativas geopolíticas imperantes a las que dan lugar, de las fuentes ideológicas del eurasianismo y del desarrollo del proyecto de la Gran Eurasia, en el marco del creciente acercamiento entre Rusia y China, y de las confrontaciones y divergencias que despliegan frente a Occidente en general y a los Estados Unidos en particular. La comprensión de esta compleja dinámica, desde una perspectiva latinoamericana, permite comprender las actuales relaciones entre Eurasia y América Latina y sus futuras potencialidades, cruciales para una inserción de la región en el cambiante y turbulento mundo actual.

**Para más información y pedidos**

Teléfono: (54 11) 4372 8351

[info@cries.org](mailto:info@cries.org)

[www.cries.org](http://www.cries.org)



# 20 años después. ¿Hacia dónde va la asociación estratégica?

Anna Ayuso

Dos décadas atrás, en los inicios de un nuevo milenio, la Unión Europea (UE) y América Latina y Caribe (ALC) afrontaban una nueva etapa en sus relaciones inaugurada en la Cumbre de Río de 1999. A diez años del fin de la Guerra Fría las dos regiones buscaban adaptar su asociación a los retos del reordenamiento del orden internacional en el que Estados Unidos se erigía como hegemón articulador. Durante el siguiente intervalo de tiempo hasta hoy el contexto global ha cambiado hacia un sistema más multipolar y más impredecible. Certezas que parecían quedar fuera de toda duda vuelven a ponerse en cuestión (Sanahuja, 2018). El orden liberal liderado por Occidente está siendo retado desde el mismo corazón del sistema y la Alianza transatlántica se resquebraja en medio de tensiones nacionalistas (Serbin, 2019). En este periodo de “Post post-guerra fría” (Demko y Wood, 2018) se ha producido un realineamiento de los actores globales que provoca focos de tensión repartidos por el planeta frente los cuales ambas regiones son vulnerables.

Además de la actitud de contestación por parte de potencias emergentes y potencias medias frente al *statu quo*, emergen también otros actores no estatales de distinta naturaleza que tienen una creciente influencia en las instituciones multilaterales, incluyendo gobiernos locales u organizaciones no gubernamentales, además del sector privado (Stephen y Zürn, 2014). Estos cambios en los equilibrios necesariamente afectan a las relaciones interregionales y plantean interrogantes sobre como reconducir la relación y proyectarla hacia el futuro. Existe un sentir común de fin de etapa y de la necesidad de buscar nuevas formas de cooperación que respondan al nuevo contexto, aborden los nuevos retos y contribuyan a revitalizar la relación en dimensiones estratégicas para ambas regiones (Ruano, 2017; Malamud, 2018, Serbin, 2019).

El regionalismo y el interregionalismo, que han sido siempre elementos esenciales de las relaciones birregionales (Gardini y Ayuso, 2015), y muy especialmente desde la mencionada primera cumbre de 1999 donde se estableció la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC, están hoy en crisis. En Europa, el Brexit y las posiciones nacionalistas en ámbitos como las migraciones o la seguridad desde posiciones de extrema derecha, pero también el cuestionamiento de la validez del proyecto integrador ante la ausencia de elementos de solidaridad intrarregional desde la izquierda, ponen a prueba el edificio comunitario. En América Latina el viejo regionalismo abierto de la década de los noventa que casi había sido enterrado parece revivir con nuevas reconfiguraciones como la Alianza del Pacífico y su acercamiento a MERCOSUR pero con una naturaleza distinta. Al tiempo que el regionalismo post-liberal (Tussie y Riggirrotzi, 2012) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que impulsó la nueva izquierda latinoamericana se desdibuja ante el resurgimiento de nuevas corrientes neoliberales y/o autoritarias, pero también por su incapacidad de reaccionar a tensiones y conflictos regionales.

En el ámbito interregional, los tres pilares clásicos sobre los que se constituyó la relación UE-ALC: el diálogo político, el establecimiento de una zona de libre comercio (ZLC) y la Cooperación para el Desarrollo, no solo tienen que lidiar con las tensiones de fragmentación al interior de cada una de las regiones, sino que también se enfrentan a



transformaciones que cuestionan el orden internacional establecido en distintos frentes (Serbin, 2018). Ambas regiones confrontan la necesidad de buscar nuevas vías de cooperación en todos los ámbitos y de adecuarlas a los movimientos tectónicos que han sacudido el tablero internacional. El mundo surgido tras la gran crisis financiera de 2008, que hizo temblar los equilibrios del sistema monetario en la primera década del siglo XXI, ha hecho más evidentes los cambios en la capacidad material de los diferentes actores y las asimetrías de poder entre ellos. En este escenario se abren más alternativas a posibles asociaciones (Ayuso, 2019) pero también más tensiones entre los diferentes actores implicados.

La asociación estratégica tiene que evolucionar, de un modelo de interregionalismo basado en un esquema binario de relaciones Norte-Sur ya ampliamente superado, hacia unas relaciones más horizontales y complejas (Ayuso y Gratius, 2016) que atiendan las diferencias que se dan tanto entre ambas regiones, como al interior de ALC y de la UE, así como la creciente interdependencia con numerosos actores de otras regiones y la vulnerabilidad frente a problemas globales. En este trabajo se tratará, en primer lugar, de indagar algunas de las principales características de la geopolítica actual que condiciona las relaciones; en segundo lugar, sobre el impacto de las tendencias dominantes en la relación interregional y, en tercer lugar, sobre la vigencia/obsolescencia del interregionalismo de la Asociación estratégica birregional, analizando las ventajas e inconvenientes y su capacidad de adaptarse a un nuevo contexto internacional más multipolar.

## Cambios en el contexto geopolítico

La relación entre la UE y ALC se ha cimentado históricamente sobre la base de valores compartidos, de vínculos políticos sostenidos y de flujos migratorios, económicos y culturales recíprocos, aunque no simétricos (Serbin et al., 2019). Muchos de esos valores compartidos e intereses recíprocos que conformaron el Orden Internacional de la Postguerra están siendo confrontados por la emergencia de nuevos actores, o el regreso de otros – tras un periodo de declive – que entran en competencia con los tradicionales vínculos entre la UE y América Latina. El caso de China es el más notorio, con una penetración en

el plano comercial e inversor en la región que le ha convertido en el segundo socio comercial solo por debajo de Estados Unidos y ha conllevado un incremento de su influencia (Ríos, 2019). Pero no es el único caso, Rusia también ha incrementado su presencia, con un perfil más político, con una mezcla de visión geopolítica y pragmatismo (Mansilla, 2018). Aunque en otra proporción, también países como Irán, India y Turquía han incrementado su presencia y atención hacia la región. Esta mayor implicación se ha manifestado en la crisis venezolana, que ha puesto ante los ojos la pugna entre las potencias por la influencia en los asuntos de la región convirtiéndola en un nuevo escenario de disputa en el tablero de la geopolítica (Serbin y Serbin Pont, 2019) en el que se mezclan principios e intereses.

#### *El discurso sobre los valores compartidos*

En el diálogo político bi-regional entre la UE y ALC la referencia a los valores compartidos ha sido una constante. La defensa del respeto a la Democracia, la protección de los Derechos Humanos, el Estado de Derecho, el Derecho internacional y el Multilateralismo como base de la gobernanza internacional han formado parte del relato común que se vincula a los valores de Occidente como ideario político. Ello a pesar de que se pudieran dar desacuerdos en la forma de interpretarlos y llevarlos a la práctica, como ocurre con el caso de el principio de no injerencia o de responsabilidad de proteger (Gratius, 2014).

Sin embargo, la creciente asertividad de actores emergentes (o re-emergentes) como China, Rusia, Turquía e Irán, entre otros, tienden a reforzar en conjunto la configuración de un sistema internacional multipolar que, como ocurrió en la Guerra Fría, se enfrenta al orden liberal internacional dominado por Occidente. El tradicional discurso de valores compartidos entre la UE y ALC se ve confrontado, no solo con las diferencias a la hora de interpretar su efectiva implementación, sino también al relativismo que impera en otros poderosos actores internacionales. La penetración china en ALC está desvinculada de los tradicionales valores occidentales y obedece exclusivamente a intereses pragmáticos, pero estos han entrado en colisión con los intereses de Estados Unidos de forma acelerada desde los postulados ultra proteccionistas de la Administración Trump.

En América Latina el caso más patente es el ya mencionado de Venezuela, donde la concentración de la inversión china en el sector energético y minero en conjunción con la deriva autoritaria del régimen chavista durante el mandato del presidente Nicolás Maduro ha motivado la reacción norteamericana y ha obligado a los países de la región y a la UE y sus estados miembros a posicionarse a favor o en contra del régimen, provocando una fragmentación que ha convertido a la república bolivariana en parte del juego geopolítico (Ayuso y Gratius, 2019) y que enfrenta a las potencias en el mismísimo Consejo de Seguridad, como ocurrió con dos propuestas cruzadas y vetadas mutuamente por parte de Estados Unidos y Rusia<sup>1</sup> el 28 de febrero de 2019.

Aunque la creciente influencia de China en la región no suponga una identificación de los países con los que tiene relaciones con el “modelo chino” (Serbin et al., 2019) en el contexto político regional se observa una creciente relativización de temas relacionados con los derechos humanos, incluyendo la llegada al poder de líderes con discursos militaristas y/o autoritarios, como Jair Bolsonaro en Brasil. Por otra parte, también la Rusia de Putin ha adoptado una política proactiva en la región, en función de los negocios relacionados con la venta de armas y la explotación y comercialización de hidrocarburos, sobre todo con los países del ALBA, pero también con Argentina, Brasil o Perú (Mansilla, 2018). En las relaciones con Rusia ha desaparecido el componente ideológico propio de la Guerra Fría para ser sustituido por una aproximación pragmática, pero no exenta de conflictividad, especialmente cuando se enfrenta a los intereses norteamericanos. En este contexto el discurso normativo de los valores occidentales entra en tensión con los intereses en liza y la UE es uno más.

Los cambios políticos en varios países de la región que han llevado al predominio de gobiernos de corte conservador y liberal han provocado una mayor polarización y desacuerdo entre aquellos gobiernos que aún abrazan planteamientos anti-hegemónicos del socialismo del siglo XXI (Malamud y Núñez, 2019) y los nuevos, afectando a la gobernanza regional y a la viabilidad de varias de las instituciones que se crearon durante la primera década del siglo XXI. El cuestionamiento de los valores democráticos no afecta solo a las relaciones interestatales, sino que incide sobre la estabilidad de las democracias, también en Europa, alentando populismos autoritarios que erosionan los principios del

Estado de Derecho, la separación de poderes y el pluralismo político (Slocum, 2017), y alimentando discursos nacionalistas y xenófobos.

### *Cuestionamiento del multilateralismo liberal*

Los efectos de la crisis financiera del 2008, provocaron el desplazamiento de los ejes de poder con consecuencias en el sistema económico internacional que amenaza la estabilidad de las instituciones de regulación de los intercambios económicos como la Organización Mundial del Comercio (OMC). El nuevo proteccionismo de Trump frente al libre comercio que ahora defiende el gobierno chino supone un giro copernicano de postulados frente a al régimen instaurado en la postguerra y, con ello el surgimiento de una nueva fase de globalización con nuevos centros de decisión que determinan la dinámica económica mundial (Serbin, 2018). Esto crea nuevas tensiones entre diferentes bloques regionales emergentes como Asia-Pacífico, Eurasia o la iniciativa china de la nueva Ruta de la Seda o “One Belt, One Road” (OBOR) frente al abandono de la iniciativa de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) que murió por el abandono de Trump o la fragmentación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) que ha seguido adelante como Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPTPP, por sus siglas en inglés), pero mermado en su alcance tras la retirada norteamericana, sin que China pueda ocupar un lugar equiparable de momento.

Los efectos del cambio de ciclo económico en ALC a partir de la caída de los precios de las materias primas (especialmente el petróleo) han tenido consecuencias políticas al interior de los países que también se han trasladado al regionalismo y, de allí al inter-regionalismo. Es el caso del acuerdo UE-MERCOSUR, en que los cambios políticos en Brasil y Argentina, con gobiernos más proclives a la apertura económica, abrieron la posibilidad de nuevos acuerdos de libre comercio interregionales, pero estos aún no se han concretado porque las partes no parece que acaben de ver claro que los incentivos sean mayores que las posibles desventajas.

Como se señaló, la UE afronta la creciente presencia de China, que se convirtió en el principal factor externo de crecimiento económico

en ALC durante más de una década, aunque se haya reducido el impacto debido a su desaceleración económica de los últimos años. China ha incrementado exponencialmente sus vínculos económicos con ALC, particularmente en el caso de los países del Cono Sur y del Pacífico, desplazando y, en algunos casos, superando la importancia de sus relaciones comerciales y financieras con los EE.UU. y la UE. La relación no se limita a intercambios, sino que ha ido incrementando inversiones en sectores estratégicos relacionados con industrias extractivas y financiando infraestructuras que favorecen el escoramiento de las economías latinoamericanas hacia el Pacífico, de los países que China considera “socios naturales” (Ríos, 2019).

Esa mayor presencia económica de China también contribuye a mermar el tradicional papel de la UE como potencia civil comprometida con los derechos humanos (Ayuso y Gratius, 2016). Aunque China se ha convertido en un defensor del sistema multilateral de la OMC, frente a los postulados proteccionistas de Trump, el choque entre las dos grandes potencias está dañando el sistema multilateral lo que ha llevado al propio director general de la institución, Roberto Azevedo, a clamar por la necesidad de una reforma tras años de parálisis (Beatti, 2018). Esto incluye al Sistema de Arreglo de Controversias, que se enfrenta a las acciones unilaterales y a las medidas de retaliación de los más poderosos, de lo cual acaban siendo víctimas directas o indirectas los más débiles.

### *La crisis del sistema de Seguridad Colectiva*

El enquistamiento de conflictos internacionales como la crisis en Siria, la ingobernabilidad de Libia, la guerra civil de Sudán del Sur o la guerra del Yemen sin olvidar el sempiterno conflicto árabe-israelí, ponen de manifiesto el enquistamiento del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas, paralizado por el derecho de veto. El entramado de instrumentos de cooperación que se desarrolló tras el fin de la Guerra Fría para lidiar con las crisis internacionales y los mecanismos de transparencia y creación de confianza para el control de armamentos se está desmoronando (Gowan, 2018). La desconfianza y el conflicto se han instalado entre las grandes potencias, y no solo en el Consejo de Seguridad, sino que también la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) está en declive (Zięba, 2018),

como mostró la falta de resultados en su actuación en el conflicto de Ucrania donde no consiguió una desescalada del conflicto, ni impidió la anexión de Crimea por Rusia, ni las consiguientes sanciones de la UE contra dicho país aún en vigor<sup>2</sup>.

Hay una creciente incapacidad de dar respuestas regionales colectivas que permitan encauzar los conflictos hacia una solución pacífica y asistimos a un incremento de la injerencia de los tradicionales actores geopolíticos en las diferentes regiones del planeta en pugna por el dominio hegemónico. ALC ha visto como las dos instituciones creadas para dar respuesta a sus conflictos han sido debilitadas – cuando no extinguidas en la práctica. Es el caso de UNASUR, que en la década pasada consiguió dar respuestas a la crisis en Bolivia, o entre Colombia y Ecuador, pero que fue incapaz de mediar de forma efectiva para prevenir el actual conflicto venezolano y hoy ha perdido a la mitad de sus miembros<sup>3</sup> y carece de Secretario General. Por su parte la CELAC, cuya última Cumbre fue en enero de 2017<sup>4</sup>, tampoco es capaz de hablar con una sola voz, ni sentarse a buscar soluciones negociadas. Ante ello la OEA ha vuelto a ser el foro de debate sobre la crisis venezolana y otras situaciones de conflicto, como las ocurridas en Nicaragua u Honduras, sin embargo, también muestra una fragmentación que llevó a la creación de un Foro *ad hoc* como el Grupo de Lima para manifestarse sobre la situación. Pero este a su vez, se empieza a resquebrajar con la salida de México tras la asunción del mandato del nuevo presidente Andrés Manuel López Obrador. Finalmente la decisión de crear el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) por parte de un grupo de 8 países<sup>5</sup> mediante una acta fundacional firmada en Santiago de Chile el 22 de marzo de 2019 es una muestra la fragilidad de las respuestas regionales ante un panorama político cambiante y marcado por la crisis venezolana.

La UE también se enfrenta a la necesidad de revisar su sistema regional de seguridad. Por una parte, ante las exigencias de Trump para que asuma un incremento del gasto y su amenaza de repliegue de tropas norteamericanas, incluido el amago de retirarse definitivamente de la OTAN<sup>6</sup>. Por otra parte, el creciente activismo ruso en el vecindario, desarrollado por el presidente Vladimir Putin en el espacio contiguo a la UE, y muy especialmente la intervención en Ucrania, además del activismo en Oriente Medio y su implicación en la Guerra de Siria

como aliado de Bashar al-Assad (Sandalli, 2016) genera incertidumbre. La impredecibilidad de las decisiones de Trump en sus decisiones de repliegue o intervención en diversos espacios geopolíticos supone un nuevo ingrediente de inestabilidad para la seguridad internacional.

En este estado de la cuestión, nueve estados miembros de la UE acordaron en junio de 2018 establecer una fuerza militar europea para un rápido despliegue en situaciones de crisis<sup>7</sup>. Esta iniciativa incluye al Reino Unido y permitirá mantener su colaboración incluso después de que se haga efectivo el Brexit. Sin embargo, no puede substituir el potencial de la Alianza Atlántica, ni la necesaria cooperación para mantener la paz y la seguridad internacionales, hoy confrontadas con el unilateralismo de la administración norteamericana, como muestran el abandono del Tratado de no proliferación de Armas con Rusia de 1986<sup>8</sup> o la retirada de tropas de Afganistán<sup>9</sup>.

### *La emergencia de nuevas formas de inseguridad*

Frente a los temas de seguridad tradicionales antes mencionados emergen otros problemas de seguridad no convencionales. La seguridad se ha convertido en un fenómeno multidimensional que debe abordarse en distintos niveles que incluyen instrumentos transnacionales más o menos institucionalizados y mecanismos de cooperación regional como espacios de concertación intermedios. La Estrategia Europea de Seguridad (EES) titulada “Una Europa Segura en un mundo mejor”<sup>10</sup> aprobada el 12 de diciembre de 2003, al identificar las principales amenazas, advertía que la apertura mayor de las fronteras y el incremento de los flujos internacionales de todo tipo “vinculan indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad”. Así, las nuevas amenazas se asocian tanto a temas de defensa como a aspectos más amplios que comprenden la delincuencia organizada y la descomposición de Estados. En Europa, las amenazas no-tradicionales se han focalizado sobre todo en los temas de terrorismo, en parte vinculado al tema de la radicalización de ciudadanos atraídos por el auge de ISIS (Sandalli, 2016) y también, cada vez más, a temas relacionados con la ciberseguridad en sus diversas ramificaciones que la conectan con temas de defensa y otros relacionados con la inestabilidad política, las redes de delincuencia vinculadas al tráfico de drogas, personas y armas o el terrorismo.

Para América Latina el problema de la seguridad ciudadana se ha convertido en una pandemia que provoca cientos de miles de homicidios y otros delitos violentos. América Latina es hoy la región más violenta del mundo, con cuatro asesinatos cada 15 minutos. Casi todos los países de la región tienen tasas de homicidios bastante superiores a la media mundial (Muggah, 2017). Esta violencia se caracteriza por una gran proporción de muertes y víctimas por arma de fuego y porque está en buena medida vinculada a una criminalidad altamente organizada en redes transnacionales que usurpan funciones del Estado ausente o incapaz de dar respuestas institucionales. Pero además se unen otros temas de seguridad ambiental, energética, de salud, alimentaria, etc., que precisan de enfoques más holísticos y requieren de la cooperación internacional.

Aunque no hay una definición precisa de lo que abarca el concepto las amenazas no-tradicionales, éstas están cada vez más presentes en los foros internacionales, lo cual refleja su creciente prioridad. Estas nuevas amenazas evolucionan de forma rápida y obligan a las instituciones y a la ciudadanía a adoptar nuevas medidas para hacerles frente en un proceso de adaptación continua que en ocasiones entra en conflicto con la protección de la privacidad y de los derechos humanos. Las nuevas amenazas también se caracterizan por ser muy descentralizadas y porque intervienen numerosos actores, por lo que son más difíciles de identificar y diseñar las políticas e instituciones necesarias para hacerles frente (Hameiri y Jones, 2013).

### *Crisis humanitarias migratorias*

El informe de tendencias globales de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de 2017 afirma que la población desplazada forzosamente en el mundo a finales de 2017 era de más de 68,5 millones de personas<sup>11</sup>. La violencia y la falta de oportunidades están produciendo un incremento de los flujos migratorios desregulados. En ALC unos 8 millones de personas han abandonado su hogar forzadas por la violencia y persecución. En algunos casos han sido desplazados por el conflicto, como en Colombia, pero también hay muchos afectados por el narcotráfico y por amenazas y violencia de bandas criminales por lo que no pueden volver a su comunidad porque las causas que les forzaron a salir no han variado ante la incapacidad



de garantizar el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado y ante la corrupción de las fuerzas de seguridad y parte del aparato del estado en convivencia con las delincuencia. En Venezuela el ACNUR estima que cerca de 3 millones de venezolanos tuvieron que abandonar su país en los últimos 3 años<sup>12</sup> impactando sobre todo en los países vecinos que mayoritariamente se han visto desbordados por una oleada migratoria no anticipada que ha generado tensiones sociales (Acosta, Blouin y Freier, 2019).

Este nuevo fenómeno migratorio se une a las migraciones centroamericanas hacia el Norte. Según ACNUR se calcula que entre 300.000 a 400.000 personas anuales circulan y “cada año unas 250.000 son deportadas desde Estados Unidos y México”<sup>13</sup>. En 2018 se produjeron varios episodios de crisis migratorias debido a las caravanas de varios millares de centroamericanos (mayoritariamente salvadoreños) que se dirigieron a la frontera con Estados Unidos atravesando México y quedaron atrapados en la frontera frente al muro fronterizo por una parte y la falta de seguridad y alimentos por otra.

En Europa la crisis de refugiados de Siria en 2015 hizo saltar las alarmas de un problema que ya existía previamente y para el que no se diseñaron respuestas coordinadas. La improvisación y la falta de políticas adecuadas a la crisis favorecieron el auge de un discurso de extrema derecha en contra de los migrantes que ha contribuido a extender “la tendencia a definir muy restrictivamente el asilo y a degradar sus estándares, reducir la inmigración y la reunificación familiar, así como limitar el acceso a beneficios sociales para los no nacionales” (Arango et al., 2018). Como ha señalado D’Angelo la idea de crisis migratoria en Europa es inexacta, ya que los flujos migratorios que presionan sobre todo la frontera sur obedecen a diversas razones y coyunturas que comparten “la incapacidad de los gobiernos e instituciones de la UE de abordarlas recurriendo a un planteamiento concertado y multilateral, en vez de servirse de ellas para fomentar discursos políticos nacionales (y nacionalistas)” (D’Angelo, 2018 p. 44).

Tanto las dinámicas de las migraciones en la UE como en ALC muestran como se trata de un fenómeno mundial para el que no sirven respuestas reactivas y cortoplacistas y para el que hay que buscar mecanismos de gestión de los flujos que garanticen un tránsito ordenado, seguro y garante de los Derechos Humanos. Algo que parece aún lejos

y pone en cuestión la calidad de potencia normativa de la UE (Ayuso y Gratius, 2016).

### *El cambio climático como amenaza global*

La comunidad científica ha llegado a un consenso amplio sobre las graves consecuencias del cambio climático y aproximadamente el 90% de los estudios corroboran que la acción humana es la responsable máxima del calentamiento global<sup>14</sup>. Para hacerle frente se ha impulsado, desde hace dos décadas, la creación de un régimen internacional de cooperación para avanzar en la disminución de las emisiones con efecto invernadero. Su máxima expresión es el Acuerdo de Cambio Climático firmado en París, en diciembre de 2015, pero también está recogido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por Naciones Unidas en un ejercicio multilateral compartido por los gobiernos en septiembre de 2015. La adopción de estas agendas exige cambios en los procesos de producción y en las matrices energéticas de gran calado que suponen asumir unos costes en la transición energética. La UE y América Latina han sido dos regiones que han impulsado ese régimen internacional pero el compromiso político recogido en el diálogo político y los planes de acción bi-regional con la Agenda de Desarrollo Global se ve dificultado por las diferencias a la hora de concretar las responsabilidades compartidas pero diferenciadas en cada caso (Serbin et al., 2019).

América Latina tiene un modelo de desarrollo altamente dependiente de la explotación de recursos mineros, energéticos y de la explotación agrícola intensiva que compromete la biodiversidad y sostenibilidad, y un modelo de consumo que, en conjunto, dañan al medio ambiente (CEPAL, 2018). Al mismo tiempo, a pesar de no ser una de las principales zonas de emisiones es una región altamente vulnerable a las catástrofes provocadas por el cambio climático. Los costes presentes y futuros del cambio climático obligan a tomar medidas, pero la presiones del desarrollo económico en el corto plazo, sobre todo en épocas de crisis, entran en contradicción, como muestra el giro que ha dado el nuevo gobierno brasileño de Bolsonaro que ha hecho que Brasil pase de ser un líder de la defensa del medio ambiente a un obstáculo que se suma a la corriente negacionista de Trump<sup>15</sup>.

Históricamente la UE ha sido uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero que son los principales causantes del calentamiento global. Sin embargo en los últimos años se ha comprometido con una aceleración de la transición energética y la lucha contra el cambio climático se ha convertido en una prioridad recogida en la propia Estrategia Global de Seguridad de 2016, tanto en su acción interna como internacional. Sin embargo la coincidencia en los objetivos de la UE y ALC no acaba de dar los frutos deseables en impulsar proyectos de gran impacto y se limitan a proyectos de cooperación de alcance limitado. Los perfiles energéticos de ambas regiones son muy diferentes y las capacidades para encarar una transición energética también difieren. Frenar el cambio climático y promover un nuevo modelo de desarrollo sostenible que sustituya las pautas actuales de consumo altamente contaminantes constituye un interés compartido entre ALC y la UE, sin embargo, son muchas las resistencias y los intereses dentro de ambas regiones que impiden avances más rápidos para ponerse de acuerdo sobre las medidas y sobre los instrumentos más adecuados para alcanzarlo.

## El impacto del contexto en el futuro de las relaciones

Las tendencias que se han expuesto en el apartado precedente dibujan un periodo de cambios, pero también de oportunidades que necesita un diálogo franco y transparente. Este está siendo dificultado por la inestabilidad política, las tendencias proteccionistas, aislacionistas y unilaterales, así como por los cambios tectónicos en los procesos geoeconómicos y geopolíticos de la actual coyuntura global promovidos por actores influyentes del sistema internacional. Estos afectan de forma diversa a los tres pilares de la relación y generan un cuestionamiento sobre la vigencia de las bases de la Asociación estratégica en los términos en que fue ideada en las postrimerías del siglo pasado y la necesidad de adaptarlo a los nuevos tiempos:

### *Asincronías y asimetrías de la asociación económica y comercial*

Uno de los objetivos centrales de la asociación estratégica birregional era avanzar progresivamente hacia una ZLC interregional de forma gradual

hasta completarlo. El objetivo era doble, por una parte mejorar los intercambios birregionales, pero por otra también contribuir a fortalecer los procesos de integración regional de América Latina. Es por ello que se planteó empezar por acuerdos con los países y organismos de integración regional más avanzados para ir ampliando progresivamente hasta abarcar a toda la región (Ayuso y Foglia, 2010). Mediante estos acuerdos, además de la liberalización comercial se trataba de contribuir a la convergencia regulatoria, de ahí que la UE acompañó los procesos de negociación con cooperación financiera y técnica en materia de comercio que impulsara la consolidación de Zonas Aduaneras en los grupos de integración como el SICA, la CAN o el MERCOSUR. Las dificultades en esos avances y la complejidad de las negociaciones con dichos grupos de integración económica tuvieron como consecuencia que los primeros acuerdos de asociación de la UE con ALC fueran con México (2000) y Chile (2002), países que ya habían firmado un TLC con los Estados Unidos. Estos dos países ya han procedido a renegociar sus acuerdos de libre comercio para adaptarlos a los nuevos estándares y avanzar a una confluencia regulatoria regional, manteniendo la flexibilidad con las características de cada país. En el caso de México la finalización de las negociaciones ha estado condicionada por la renegociación del Acuerdo de Libre Comercio de este país con Estados Unidos y Canadá<sup>16</sup> al que se llegó en octubre de 2018, solo unos meses después del cierre del acuerdo político con la UE en abril de 2018.<sup>17</sup> En el caso de Chile se está en negociación el acuerdo y el mandato de la Comisión lleva más de un año en vigor.

Durante la segunda década de la asociación estratégica UE-ALC también se negociaron acuerdos bilaterales de libre comercio con Colombia y Perú, adoptados ambos en 2010. En este caso se rompió el inicial esquema de negociación bloque a bloque UE-CAN y ambos países negociaron su acuerdo comercial. Más tarde, en 2014, se firmó un acuerdo comercial con Ecuador, ampliando el mapa de acuerdos pero también incluyendo elementos diferenciales. Así, la evolución de las negociaciones con la CAN muestra una estrategia de adaptación seguida por la UE frente al proceso de desintegración de este organismo tras la salida de Venezuela para ingresar en MERCOSUR. La posterior incorporación de México, Chile, Perú y Colombia a la Alianza del Pacífico no alteró el esquema de los acuerdos ya que la baja institucionalidad y la falta de competencias compartidas de dicho organismo no permiten acuerdos comerciales bloque a bloque.

En cambio con los demás bloques regionales de integración económica, sí se han mantenido las negociaciones en grupo y con ello el apoyo de la UE a la integración latinoamericana, aunque los resultados no han sido iguales. El primer acuerdo birregional entre bloques fue con el CARIFORUM (2008) y siguió el del SICA (2010). Sin embargo, las negociaciones con el mayor de los bloques, el MERCOSUR siguen sin llegar a término tras décadas de estancamiento, a pesar de su reapertura en 2010. Los cambios políticos en Argentina, con la elección de Mauricio Macri y en Brasil, con la destitución presidenta Dilma Rousseff y su sustitución por Michel Temer y después con la elección de Jair Bolsonaro en 2018 abrieron una ventana de oportunidad, pero una conjunción de asincronías en los calendarios de las elecciones en ambos lados del Atlántico y dificultades debido a las asimetrías entre los bloques han impedido el acuerdo (Ayuso y Gratius, 2018).

La renovación de los acuerdos con México y Chile muestra un paso adelante en la mejora de las relaciones económicas interregionales, sin embargo, sigue faltando la pieza más importante para alcanzar una asociación económica bi-regional. Por su parte las tendencias proteccionistas de Estados Unidos y sus pugnas con China, que ha seguido con su penetración en la región, amenazan con generar nuevas tensiones comerciales. La crisis del sistema multilateral, con la Ronda de Doha atascada y el incremento del bilateralismo genera tensiones al obstaculizar la convergencia de las normas regulatorias en la agenda birregional común y amenazan con causar distorsiones comerciales entre los diferentes grupos y países (Ayuso, 2019). En este contexto inestable y complejo sería importante que, como señala Félix Peña, en las negociaciones se trascienda “el plano económico y comercial, para entrar hondo en el político y estratégico”. Como el mismo autor señala, sería la primera vez que habría un acuerdo de libre comercio entre la UE e importantes socios comerciales de la región sin que Estados Unidos lo tenga de forma previa o simultánea. También sería un elemento diferenciador con China, que por las características de su economía tampoco aspira a un acuerdo de libre comercio. Y no necesariamente sería un problema para el multilateralismo, ya que encontrar una buena solución de los problemas de asimetrías que se plantean en las negociaciones entre la UE y MERCOSUR puede ser una palanca para trasladarlos a las negociaciones multilaterales. Las cercanas elecciones europeas y el posterior cambio de gobierno en las

instituciones europeas son un nuevo obstáculo y abre nuevas incógnitas al futuro de las negociaciones.

### *Una Agenda de Cooperación más holística pero fragmentada*

La Agenda 2030 ofrece un enfoque de las políticas de desarrollo más holístico que invita a coordinar los diferentes niveles de cooperación alineándolos con los ODS. Suponen un marco común sobre el cual construir alianzas con responsabilidades compartidas en la gestión de los bienes y riesgos globales, pero diferenciadas en función de las capacidades. Hace 20 años el Plan de Acción de Río de 1999 inauguró a unas relaciones de cooperación inter-regional con un marco común consensuado. Sin embargo, aun obedecía a una concepción de la cooperación marcadamente basada en una transferencia unidireccional a través de unos programas dirigidos, bien a los países de forma individual, bien a los grupos de integración con los principales bloques regionales (SICA, CAN y MERCOSUR).

El apoyo a la integración regional se hizo principalmente a través de programas subregionales, que se dirigían sobre todo a fortalecer las instituciones regionales y a facilitar la integración económica. A su vez los programas bilaterales de cooperación a través de planes nacionales se diferenciaban según el grado de desarrollo y el esquema bi-regional servía sobre todo para facilitar la cooperación técnica y los intercambios entre instituciones públicas y privadas para el fomento de la cooperación inter-regional y para triangular con programas de fomento de buenas prácticas e innovación<sup>18</sup>. La proliferación de distintos organismos de integración en ALC y la crisis o estancamiento de algunos de los más antiguos, como la CAN, obligaron a replantear la nueva programación regional de la UE con ALC (2014-2020). La UE ha limitado los planes subregionales de cooperación bloque a bloque con América Central y Caribe eliminando la programación regional con la CAN y MERCOSUR. Esta estrategia bi-regional menos compartimentada permite la participación de distintos socios de manera flexible sin confinarlos a los procesos institucionalizados. Eso supone pasar a un marco de relacionamiento transregional más complejo y con múltiples dimensiones dependiendo de los sectores o iniciativas concretos (Ayuso, 2019).

También se han dado cambios en las relaciones de cooperación bilateral; varios países de renta media alta de ALC han dejado de ser elegibles como receptores de cooperación bilateral de la UE<sup>19</sup> y, como consecuencia, a partir de 2014 solo pueden participar en los programas regionales y en las líneas horizontales abiertas a todos los países de la región (con Colombia y Ecuador hay una excepción temporal). Si bien se han aumentado los fondos para la cooperación bi-regional general, la desaparición de muchos de los programas bilaterales de cooperación para el desarrollo supone la necesidad de abrir nuevas vías de relacionamiento a través de los programas horizontales y una mayor implicación de las instituciones públicas y privadas y de buscar más intersecciones con las políticas bilaterales de los países de ambas regiones para que respondan a dinámicas de complementariedad y a los compromisos que estas regiones han asumido a través de la Agenda 2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba acordada en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2015 o el Acuerdo de París contra el Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana de Habitat III en 2016.

La cooperación, además de contribuir a la consecución de los objetivos nacionales, debería hacer una contribución esencial al Partenariado Global de los ODS, contemplado en el ODS 17 de la Agenda 2030, incluyendo los compromisos de índole económica y de creación de capacidades. Para ello es necesario un nuevo enfoque de cooperación y de coordinación institucional multinivel mediante el diálogo y la complementariedad de los niveles local, nacional e internacional, así como la creación de alianzas multisectoriales que integren a los sectores público, privado y la sociedad civil. Programas de cooperación regional en políticas públicas como EuroSocial han sido una fuente de aprendizaje que puede ser muy útil para la incorporación de los ODS a la agenda bi-regional, sin embargo, los cambios políticos y las dificultades de la recuperación económica en varios países no favorecen la implementación de una renovada agenda social.

El impacto negativo de la crisis económica, tanto en ALC como en Europa, ha incrementado la desigualdad territorial poniendo en peligro el estado del bienestar. La elaboración de políticas públicas que incorporen los ODS permitirá fijar objetivos e indicadores más transparentes y establecer las prioridades indagando en las causas de las brechas de la desigualdad en ALC y la UE que deberán incorporarse a los diversos

niveles de cooperación inter-regional. Para ello, es necesario establecer instrumentos de participación social tanto en el ámbito nacional, como en el local y alinearlos con el monitoreo internacional. Siguiendo a la Estrategia Global Europea aprobada en 2017 que llama a crear “formas más innovadoras de cooperación” (EEAS, 2016, p.14), ALC y la UE tienen la oportunidad de convertir su cooperación inter-regional en un aporte sustancial a la agenda global de desarrollo en temas como la lucha contra la desigualdad y el cambio climático, el fomento de un desarrollo sostenible, la seguridad y los derechos humanos o la gestión de un mundo crecientemente urbanizado.

Las nuevas formas de cooperación dentro del marco de la Agenda 2030 demandan un cambio conceptual en las relaciones que pasan de la lógica de la ayuda a la de una nueva gobernanza de las estrategias de desarrollo (Tassara, 2016). La revitalización de la alianza mundial para el desarrollo sostenible supone la necesidad de trabajar conjuntamente con partenariados de múltiples niveles con interrelación entre diferentes instituciones, alianzas y redes. Esto supone una mayor vinculación de la cooperación bi-regional con las instituciones multilaterales y, en general, con el sistema de Naciones Unidas, pero también con otras regiones.

El ODS 17 incorpora también el mandato de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) como parte de las cuestiones sistémicas para fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Al incorporarse a la Agenda 2030, la CPD se convierte en un elemento consustancial de las estrategias de desarrollo que se difunde en todos los niveles de gobernanza. Con ello la CPD supone hacer un análisis de los efectos de las acciones de todos los actores que interactúan en las políticas de desarrollo, incluyendo a Organismos internacionales y estados pero también, la administración local y a sus relaciones con la sociedad civil, el sector privado y las relaciones con otros actores. La UE y ALC, por la complejidad y densidad de su relacionamiento tienen la oportunidad de contribuir a esa nueva gobernanza de la agenda de desarrollo que incorpore el enfoque regional a la agenda global.

### *Diálogo en tiempos de incertidumbres*

El diálogo institucionalizado periódico al más alto nivel fue uno de los pilares de la relación inter-regional tal y como se concibió en 1999.



Aunque se celebran cumbres también con otras regiones, como el diálogo con ASEAN, o UE-África, la particularidad del diálogo político euro-latinoamericano es que se produce en diversos niveles e incorpora numerosos actores. Como se señaló, la propuesta de asociación estratégica inter-regional UE-ALC fue la reacción europea ante el proyecto estadounidense de negociar una liberalización comercial hemisférica (De Lombaerde et al., 2008), pero también canalizó las reticencias de algunos países latinoamericanos ante la reforzada tendencia hegemónica estadounidense tras el fin del enfrentamiento este-oeste, y su frecuente injerencia en la región.

El diálogo político bi-regional se superpuso a los diálogos subregionales que se habían creado con los diferentes mecanismos de integración: el Diálogo de San José (1984), el Diálogo con el Grupo de Río (1986), con la CAN (1996), con el Mercosur (1995) y con la Comunidad del Caribe (2000). A estos mecanismos de diálogo político general se unieron otros diálogos inter-regionales de carácter sectorial, como el diálogo sobre el Tráfico Ilícito de Drogas, el de Seguridad y otro sobre Migraciones, Cohesión Social y Medio Ambiente. Posteriormente estos se alinearon con la agenda de cooperación de las Cumbres EU-ALC que daban el respaldo político a la cooperación bi-regional.

La creación en 2011 de la CELAC como institución representativa del conjunto de la región latinoamericana la convirtió en contraparte en las Cumbres interregionales. La existencia de una contraparte institucionalizada con una presidencia rotatoria y una *troika* se vio como un avance para estructurar el debate a reducir en parte la asimetría que comportaba su ausencia (Ayuso y Gratius, 2015). Sin embargo, en la actualidad, tras las dos cumbres UE-CELAC celebradas en Santiago de Chile 2013 y Bruselas 2015 el diálogo político al más alto nivel está en una fase de declive. La siguiente cumbre, que debía haberse celebrado en 2017, se ha ido post-poniendo y se sustituyó por una reunión de Ministros de Asuntos Exteriores. A la primera reunión ministerial que se celebró en Santo Domingo en octubre de 2016<sup>20</sup> como instrumento de seguimiento entre cumbres, le ha seguido una segunda realizada en Bruselas en 2018<sup>21</sup>, sin que hubiera cumbre de por medio.

Los cambios recientes en la integración latinoamericana han condicionado el desarrollo de la estructura del diálogo regional: en primer lugar por el auge y caída de organizaciones como UNASUR y la CELAC y

ahora con el nacimiento de PROSUR que se suma a la pre-existente Alianza del Pacífico. En segundo lugar, por el cambio en los liderazgos regionales, que hace una década ostentaba Brasil (hoy debilitado), complementado por la acción asertiva del grupo de países del socialismo del siglo XXI con Venezuela como motor, que hoy se sume en una crisis de mal pronóstico con consecuencias desestabilizadoras en el equilibrio regional. Finalmente, también ha influido que la UE hubiese iniciado un proceso de ampliación del espectro de sus relaciones estratégicas hacia las potencias emergentes, que se sumaron a las establecidas con las potencias tradicionales (Estados Unidos, Canadá y Japón) y las asociaciones regionales (como África, América Latina, ASEAN o Mediterráneo) lo que llevó al establecimiento de sendas relaciones estratégicas con Brasil y México (Gratius, 2011). En estos momentos, no solo la Cumbre UE-CELAC está en suspenso, tampoco se ha celebrado una cumbre de la Asociación Estratégica UE-Brasil desde febrero de 2014. Con México la última cumbre fue en junio de 2015, aunque durante estos años negociaron el nuevo acuerdo de asociación.

A pesar de las dificultades en el diálogo político UE-ALC de carácter gubernamental, persisten múltiples mecanismos de consulta y relacionamiento que han ido constituyendo una red de contactos que conforman una relación multinivel. En el plano institucional, las reuniones interparlamentarias dieron lugar la creación en 2006 del foro parlamentario euro latinoamericano (EUROLAT) que se reúne periódicamente. También existe un Encuentro Empresarial, un Encuentro de la Sociedad Civil Organizada, la Cumbre académica, el Encuentro de los Tribunales de Justicia o la Cumbre de los Pueblos que alimentan el diálogo multinivel.

Con la creación de la Fundación EU-LAC, el 7 de noviembre de 2011 se dio un paso más para fortalecer los vínculos entre ciudadanos y organizaciones civiles de ALC y Europa. La organización ya se ha constituido en un organismo internacional bi-regional y es un paso en la línea de generar dinámicas de cooperación entre actores económicos, sociales, culturales o científicos. El papel de estos actores no gubernamentales es una herramienta esencial para incrementar la capacidad de influir en la agenda internacional multilateral en aspectos que afectan la gestión de los bienes públicos globales y también ayuda a dar estabilidad a las relaciones más allá de las coyunturas políticas y económicas. El reto es

conseguir impulsar una mayor democratización de la gobernanza regional y global aprovechando el espacio inter-regional como plataforma.

Las turbulencias políticas, especialmente por el conflicto de Venezuela, que ha dividido a la región han impactado también en los contenidos del diálogo interregional. El tradicional discurso sobre valores compartidos entre UE y ALC respecto a la democracia, los derechos humanos, el multilateralismo y el Derecho Internacional sigue vigente, y se reiteró en último encuentro ministerial UE-CELAC de 2018 pero se ve confrontado con diferencias a la hora de interpretar su efectiva implementación. El incremento de la presencia e influencia de China en la región plantea a la UE el reto de generar incentivos para hacer más atractiva su alianza estratégica, pero eso genera ciertas contradicciones con el discurso normativo en defensa de los derechos humanos. Se observa un mayor pragmatismo de la UE en relación a Cuba con quien se firmó un acuerdo de Diálogo Político y Cooperación en 2016 que acabó con la excepcionalidad cubana e incorpora al país caribeño plenamente a las relaciones inter-regionales (Ayuso y Gratiús, 2017).

Este relanzamiento de las relaciones UE-Cuba contrasta con la posición proteccionista y anticubana que ha adoptado la Administración de Donald Trump en Estados Unidos y supone de nuevo un distanciamiento en las estrategias hacia la región, tras el periodo de convergencia que se habían producido durante los mandatos de Obama. Sin embargo, en la crisis venezolana, la UE se ha alineado con los Estados Unidos en las sanciones al gobierno de Maduro y la exigencia de elecciones limpias, aunque marca distancias sobre una posible intervención. Estas dudas vienen también signadas por el clima de desconfianza que se ha instalado respecto a la Administración Trump y que daña la tradicional Alianza Atlántica.

La fragmentación y la polarización respecto a Venezuela se dan en ambas regiones en diverso grado, pero están teniendo consecuencias negativas en las relaciones inter-regionales. Las dificultades que están atravesando los procesos de integración en ALC, que han llevado a la práctica desintegración de UNASUR, así como las tensiones que se viven en el seno de la UE nos muestran un escenario de crisis del regionalismo que impacta en el interregionalismo. Sin embargo, el regionalismo sigue mostrando su capacidad de reconvertirse de forma flexible y una resiliencia que le permite adaptarse a realidades diversas

en función del contexto y de los objetivos que se pretenden alcanzar (Demko y Wood, 2018).

## Interregionalismo en tiempos de crisis del regionalismo

El regionalismo es un fenómeno de ámbito mundial al margen de la forma particular de desarrollarse que se dé en cada región (Acharya, 2012). Ciertamente, el proyecto europeo ha tenido históricamente un peso en otras regiones y especialmente en América Latina. Pero el valor referencial del proceso de integración europea para los procesos regionales en ALC, ha venido disminuyendo durante décadas, y muy particularmente a partir de la crisis del euro y de los problemas internos de la UE (Brexit incluido). No obstante el interregionalismo ha sido y continúa siendo una práctica tradicional de relacionamiento de la UE como instrumento de autoafirmación de su capacidad de influencia y de promoción de la acción regional en otras latitudes. En la actualidad, con la proliferación de nuevos y diversos actores regionales, el interregionalismo es un fenómeno multidimensional en continuo desarrollo que engloba muy diversas relaciones interregionales difícilmente reconducibles a una sola definición (Ayuso y Caballero, 2018).

Las relaciones exteriores de organizaciones regionales y de países en otras regiones y las relaciones entre estados, grupos de estados y organizaciones de dos o más regiones abarcan diferentes tipos de interregionalismo. La obra de Hänggi, distingue tres categorías: (i) interregionalismo puro, cuando la relación es entre grupos regionales como en el caso de las relaciones Mercosur-Unión Europea; (ii) transregionalismo, cuando los estados participan en estos acuerdos a título individual, como ocurre en un megabloque comercial como el TPP; e (iii) interregionalismo híbrido, en los casos en que un grupo regional se relaciona con un estado, como por ejemplo los partenariados y asociaciones estratégicas de la Unión Europea (Hanggi, 2006). En el caso de las relaciones entre la UE y ALC el nivel de multiplicidad de relaciones interregionales entre ALC y la UE ha llevado a caracterizarlo como un interregionalismo complejo (Hardacre y Smith, 2009) entendido este como una estrategia inter-regionalista multinivel que funciona como una fórmula intermedia cuando no se dan las condiciones necesarias para un interregionalismo puro. Se dan relaciones de

complementariedad entre diferentes tipos de inter-regionalismo con diferentes intensidades en distintos sectores. Así, los diferentes tipos de interregionalismo entre la UE y ALC están presentes en los tres pilares de las relaciones de forma asimétrica, condicionados por los diferentes interlocutores que existen en ALC en cada una de estas áreas.

La elección de gobiernos liberales en Argentina, Chile, Perú y Colombia, desplazaron la “marea rosa” (Emerson, 2018) de la década precedente y, debilitan las estructuras institucionales surgidas al calor del regionalismo post-liberal o post-hegemónico. Con los procesos de integración latinoamericanos en plena reestructuración que expresa una latente crisis de identidad y la UE sometida a las tensiones del Brexit, la rebelión del grupo de Visegrado frente a lo que consideran imposiciones de Bruselas<sup>22</sup> y el auge del euro-escepticismo espoleado por el populismo de extrema derecha e izquierda en toda Europa, parece difícil mantener una visión optimista sobre el futuro del regionalismo y el interregionalismo en ambas regiones.

Tampoco parece haber muy buenas perspectivas de objetivos concretos que alcanzar en el corto plazo. En el ámbito económico, la falta de cierre del acuerdo con MERCOSUR y la renovación pendiente del acuerdo con Chile constituyen algunos de los obstáculos. Pero la conjunción de la menor demanda de China y la actitud proteccionista de Estados Unidos tras la llegada a la presidencia de Donald Trump, y la renegociación a la baja del Tratado de Libre Comercio con México y Canadá, podría ser un escenario favorable para desbloquear las negociaciones con Mercosur. Esta ventana de oportunidad se abre en medio del estancamiento de las negociaciones multilaterales en la Ronda de Doha de la OMC. Sin avances multilaterales y sin mega acuerdos a la vista, las negociaciones bi-regionales bilaterales y grupo a grupo parecen volver a ser consideradas una opción más viable para dinamizar las relaciones comerciales. Una incógnita es saber qué recorrido puede tener la Alianza del Pacífico y el intento de acercamiento con Mercosur, en un momento en que México, con el nuevo presidente Andrés Manuel López Obrador parece alejarse del posicionamiento de los otros socios.

A pesar de la constatación de tendencias hacia la bilateralización de las relaciones en algunos aspectos del diálogo político y los acuerdos comerciales, el interregionalismo polimórfico sigue siendo el patrón dominante de las relaciones entre la UE y ALC (Ayuso y Caballero,

2018). Pero estas relaciones se enmarcan en un contexto global en transición que obliga a analizar las relaciones desde una perspectiva que supere el esquema estrictamente bi-regional para convertirse en un interregionalismo global como uno de los elementos estructurales de la gobernanza global. La actitud proteccionista de Estados Unidos y los efectos desestabilizadores que se pueden derivar para el sistema internacional es un riesgo para ambas regiones.

Pero también la creciente ambición de China genera inquietud. Es cierto que las inversiones chinas y el Proyecto OBOR son bien recibidos en los países de ALC que necesitan de un mayor crecimiento, pero también en Europa el gigante asiático causa ambivalencia. Mientras Italia firmaba en marzo de 2019 un acuerdo para incorporarse a la iniciativa OBOR con promesas de inversiones millonarias<sup>23</sup>, en Bruselas Federica Mogherini reafirmaba el Diálogo Estratégico de la UE con China apelando al pragmatismo, al tiempo que constataba también algunas diferencias importantes<sup>24</sup>. Por su parte la recepción del Presidente francés Emmanuel Macron al Jefe de Estado chino Xi Jinping junto a la Canciller Angela Merkel y Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea, buscaba dar una imagen de unidad del bloque europeo apelando a la necesidad de mayor equilibrio en las relaciones.<sup>25</sup>

Tanto la UE como ALC están en procesos de cambio y de dificultades internas que merman la atención de la relación bi-regional. Sin embargo, más que nunca, el refuerzo de la asociación estratégica puede ser clave en la mejora tanto de los respectivos procesos de integración, como en la contribución de estos a la gobernanza global (Serbin et al, 2019) y a buscar un mayor equilibrio en las relaciones entre los diferentes actores en liza. En el ámbito de la seguridad, la debilidad de la alianza atlántica se produce en un momento en que países como Colombia<sup>26</sup> y Brasil<sup>27</sup> se acercan más a Estados Unidos y, ambos aspiran a ser miembros asociados a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) lo cual ha suscitado controversias en ambas regiones. Es difícil saber qué consecuencias puede tener para la seguridad regional.

El interregionalismo UE-ALC discurre en continua adaptación a los cambios que ocurren en la cooperación internacional, a la diversificación de las alianzas interregionales y a la naturaleza multi-nivel de las relaciones transnacionales. En esta línea es necesario identificar

las áreas donde se evidencia la existencia de los vínculos y conexiones estratégicas entre la UE y ALC que incentiven la profundización de la relación en beneficio común y cómo pueden contribuir al intercambio fructífero entre ambas regiones y a reducir los casos de conflicto. Las convergencias entre ambas regiones en diferentes temas vinculados a la agenda global y a sus propias dinámicas configuran un cuadro de oportunidades para el desarrollo de enfoques birregionales y para la profundización del inter-regionalismo entre la UE y ALC. Es necesario analizar, en este sentido, qué principios, valores y tradiciones compartidos son lo suficientemente importantes como para crear una alianza global y qué cambios en la gobernanza mundial y transnacional y sus instituciones son necesarios para abordar conjuntamente los desafíos internacionales (Serbin et al., 2019).

Cooperando pueden contribuir a la agenda global de desarrollo en temas como la lucha contra la desigualdad y el cambio climático, el fomento de un desarrollo sostenible, la seguridad y los derechos humanos, la generación de capacidades tecnológicas o la gestión de un mundo crecientemente urbanizado que están en la Agenda 2030 y los demás compromisos internacionales. Es, por tanto un interregionalismo que opera como escalón intermedio para alcanzar objetivos globales. Para ello se deberán reforzar las redes sociales que implican el conjunto de actores en las relaciones interregionales en un esquema de interregionalismo complejo en que los diferentes esquemas de inter-relación converjan hacia objetivos complementarios y cuantificables, dentro de los instrumentos establecidos para los ODS y otros compromisos internacionales.

Evitando pecar de optimismo se puede defender que un interregionalismo pragmático puede ser una apuesta ganadora si se busca enfatizar y explotar las ventajas comparativas de las relaciones UE-CELAC y destacar qué pueden ofrecerse mutuamente como socios globales en aspectos concretos de la relación. Para recuperar poder blando la UE deberá ofrecer más incentivos concretos que retóricos a sus socios y así frenar su progresivo declive como socio estratégico.

## NOTAS

1. Más información al respecto disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/02/1452042>
2. Más información al respecto disponible en: [https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis\\_en](https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en)
3. En abril de 2018 Perú, Colombia, Brasil, Argentina, Chile y Paraguay suspendieron su participación. En agosto Colombia anunció su retirada y en marzo de 2019, Ecuador, país donde está la sede de la institución, también anunció su retirada.
4. Más información al respecto disponible en: <http://www.sela.org/celac/cumbres/v-cumbre-celac-r-dominicana-2017/declaraciones/>
5. Los países firmantes del acta fundacional son: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú. Como observadores participaron Bolivia, Surinam y Uruguay.
6. Más información al respecto disponible en: <https://edition.cnn.com/2019/01/15/politics/trump-nato-us-withdraw/index.html>
7. Más información al respecto disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/06/25/actualidad/1529936242\\_904530.html](https://elpais.com/internacional/2018/06/25/actualidad/1529936242_904530.html)
8. Más información al respecto disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/20/trump-us-nuclear-arms-treaty-russia>
9. Más información al respecto disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20181222/453682497845/guerra-afganistan-eeuu-trump-tropas.html>
10. Más información al respecto disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>
11. Más información al respecto disponible en: <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>
12. Más información al respecto disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5be443b54/la-cifra-de-personas-refugiadas-e-inmigrantes-venezolanas-alcanza-los-3.html>
13. Más información al respecto disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/mundo/2017/06/20/acnur-advierte-que-latinoamerica-esta-mas-cerca-de-lo-que-se-cree-de-una-crisis-por-refugiados/>



14. Más información al respecto disponible en: <https://www.skepticalscience.com/global-warming-scientific-consensus-intermediate.htm>
15. Más información al respecto disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/01/04/brazil-was-a-global-leader-on-climate-change-now-its-a-threat/>
16. Más información al respecto disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/09/30/estados\\_unidos/1538337081\\_072547.html](https://elpais.com/internacional/2018/09/30/estados_unidos/1538337081_072547.html)
17. Más información al respecto disponible en: [file:///V:/PROGRAMES/AM%C3%88RICA%20LLATINA/RECERCA/PAISES/MEXICO/IP-18-782\\_ES.pdf](file:///V:/PROGRAMES/AM%C3%88RICA%20LLATINA/RECERCA/PAISES/MEXICO/IP-18-782_ES.pdf)
18. Como AL-Invest (pequeñas y medianas empresas); ALFA (universidades); @lis (nuevas tecnologías); URBAL (ciudades); Euro-Solar (energías renovables); o EuroSocial (políticas sociales), etc.
19. Los países graduados son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.
20. Más información al respecto disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/10/26/celac-santo-domingo-declaration/>
21. Más información al respecto disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/36181/declaration-en.pdf>
22. Formado por Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42879957>
23. Más información al respecto disponible en: <https://www.euronews.com/2019/03/24/china-and-italy-sign-silk-road-project>
24. Más información al respecto disponible en: <http://www.federicamogherini.net/the-european-union-and-china-a-principled-and-pragmatic-dialogue/?lang=en>
25. Más información al respecto disponible en: <http://www.expansion.com/economia/2019/03/26/5c9a3bf0e5fdea60438b458e.html>
26. Más información al respecto disponible en: <https://www.france24.com/es/20180531-colombia-otan-bruselas-latinoamerica>
27. Más información al respecto disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20190320/461149029646/brasil-dice-que-posible-alianza-con-la-otan-es-fundamental-para-su-defensa.html>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR (2018). “Tendencias Globales. Desplazamiento forzoso en 2017” producido e impreso por ACNUR, 20 de junio. Versión en español por la Representación de ACNUR en España.
- Acharya, A. (2012). “Comparative Regionalism: A field whose time has come?” en *The International Spectator*, vol.47, n.1, March 2012; pp.3-15; 6.
- Arango et al. (2018). “Introducción. Inmigración y Asilo en el Centro de la Arena Política” en Arango et al. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2018*. CIDOB, Barcelona, pp. 353.
- Ayuso, A. y M. Foglia (2010). “Tensiones entre regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de los acuerdos de asociación estratégica UE-ALC”, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVI, n° 22/junio 2010, pp. 43-84, Universidad de La Plata (Argentina).
- Ayuso, A. y S. Gratius (2016). “América Latina y Europa: ¿Repetir o reinventar un ciclo? en José Antonio Sanahuja (coord.) *América Latina de la Bonanza a la crisis de la Globalización*, Revista Pensamiento Propio, n° 44. 2016 (249-292).
- Ayuso, A. y S. Gratius (2017). “¿Nadar a contracorriente? El futuro del acuerdo de la Unión Europea con Cuba” en Ayuso, A y S. Gratius (coord.) *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*, CIDOB, Barcelona, 2017. pp.89-104.
- Ayuso, A. y S. Caballero (2018). “El interregionalismo de la Unión Europea con América Latina”, en *Colección Acontecer Mundial*, CEPEG, Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, pp. 109.
- Ayuso, A. (2019). “Latin America and the European Union” Chapter 16 in Cupples, J. , M. Palomino-Schalsa and M. Prieto (eds.) *The Routledge Handbook of Latin America Development*, Routledge, pp. 192-202.
- Beatti, A (2018). “WTO suffers collateral damage from Trump and China”, en *Financial Times*, 21 octubre 2018 <https://www.ft.com/content/45c6967c-d143-11e8-a9f2-7574db66bcd5>
- Christou, G. (2017). “The EU’s Approach to Cybersecurity”, en EU-Japan Security Cooperation: Challenges and Opportunities Project, *Online Paper Series*, spring/summer. 2017 [http://repository.essex.ac.uk/19872/1/EU-Japan\\_9\\_Cyber\\_Security\\_Christou\\_EU.pdf](http://repository.essex.ac.uk/19872/1/EU-Japan_9_Cyber_Security_Christou_EU.pdf)

- Demko, G.J. and W. B. Wood (Eds.) (2018). *Reordering the World: Geopolitical Perspectives on the 21st Century*, Routledge, 2<sup>o</sup> Edition, pp. 356.
- D'angelo, A. (2018). “Flujos migratorios en el Mediterráneo. Cifras, políticas y múltiples crisis” en Arango et al., *Anuario CIDOB de la Inmigración 2018*, CIDOB, Barcelona, pp. 353.
- De Lombaerde, P. et al. (eds.) (2008). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.
- Emerson, R.G. (2018). “La «marea rosa» en América Latina: Orígenes y posibles trayectorias” en *Escenarios Regionales Contemporáneos*, Universidad de la Américas Puebla, México.
- Gardini, G. L. y A. Ayuso (2015). “EU-Latin America and Caribbean Inter-regional relations: complexity and change”, *Atlantic Future Scientific Paper*. N° 24. CIDOB Barcelona, 2015.
- Garzón, J.F. (2015). *Multipolarity and the future of regionalism: Latin America and beyond*. GIGA Working Papers, GIGA, Hamburg.
- Gowan, R. (2018). “Muddling Through to 2030: The Long Decline of International Security Cooperation” Centre for Policy Research. United Nations University, Articles and Insights, 24 october 2018 <https://cpr.unu.edu/muddling-through-to-2030-the-long-decline-of-international-security-cooperation.html>
- Gratius, S. (2014). “Atlantic countries’ voting patterns on human rights and human security at the United Nations: the cases of Côte d’Ivoire, Haiti, Iran and Syria”, en *Atlantic Future Scientific Papers* n° 12, CIDOB, 2014, pp. 24.
- Gratius, S. (2017). “Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos”, en: *Nueva Sociedad* 270 (julio-agosto de 2017), Buenos Aires. <http://nuso.org/articulo/europa-america-latina-retos-regionales-y-globales-compartidos/>
- Gratius, S. (2018). “Brazil and the European Union: from liberal inter-regionalism to realist bilateralism”, en *Revista Brasileira de Política Internacional* 61(1), 2018 <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v61n1/1983-3121-rbpi-61-1-e003.pdf>
- Hänggi, H. (2006). “Interregionalism as a multifaceted phenomenon. In search of a typology” en Rüländ, Jürgen; Hänggi, Heiner; Roloff, Ralf. *Interregionalism and International Relations*, Londres y Nueva York: Routledge.

- Hameiri, S. and L. Jones (2013). “The Politics and Governance of Non-Traditional Security”, en *International Studies Quarterly*, Volume 57, Issue 3, 1 September, 2013 Pages 462–473.
- Malamud, C. (2017). “¿Porque importa América Latina?” *Informe RIE* n° 22. 2017 <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3d717678-0482-4652-ad89-675318fa4de0/informe-elcano-22-por-que-importa-america-latina.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3d71767-0482-4652-ad89-675318fa4de0>
- Malamud, C. y R. Nuñez (2019). “La crisis de Venezuela y el tablero Geopolítico Mundial” ARI 24/2019, 25 de febrero 2019, Real Instituto Elcano, pp. 11.
- Muggah, R. (2017). “El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe” en *Revue Internationale de Politique de Developpement*, *The Graduate Institute de Geneve*, 9/2017 <https://journals.openedition.org/poldev/2512>
- Mansilla, R. (2018). “Rusia en América Latina: geopolítica y pragmatismo” *ESGlobal*, 19 de noviembre 2018. <https://www.esglobal.org/rusia-en-america-latina-geopolitica-y-pragmatismo/>
- Peña, F. (2018). “Como capitalizar una experiencia negociadora birregional: Reflexiones sobre la construcción de la relación preferencial del Mercosur con la UE”, en *Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales*, abril, 2018. <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2018-04-reflexiones-construccion-relacion-preferencial-mercosur-ue>
- Ríos, X. (2019). “El Estado de las Relaciones China-América Latina”, *Documentos de Trabajo* 1/2019 (2ª época), Fundación Carolina, pp. 33
- Ruano, L. (2017). “Europa y América Latina: es hora de volverse a mirar”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* 17:4 (octubre – diciembre de 2017).
- Sanahuja, J.A. (2018). “Crisis de globalización, crisis de hegemonía. Un escenario de cambio estructural para América Latina y Caribe” en Serbin, A. (ed.) *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales*, Colección Pensamiento Propio, Icaria-CRIES.
- Sanchez, L. (Ed.) (2018). “La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: una visión gráfica”, CEPAL, 2018 61 pp. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42228-la-economia-cambio-climatico-america-latina-caribe-vision-grafica>

- Sandalli, M.E. (2016). “Challenges to European Security: A Transatlantic Perspective” *Documenti IAI* 2016/01 January <https://www.iai.it/sites/default/files/iai1601.pdf>
- Serbin, A. (ed.) (2018). *América Latina y el Caribe frente al Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES-Editorial Icaria, 2018
- Serbin, A. et al. (2019). “¿Por qué la Unión Europea debería ser de relevancia para América Latina y el Caribe?” Fundación EU-LAC, Hamburgo.
- Serbin, A. y A. Serbin Pont (2019). “Venezuela: ¿Un casillero más en el tablero de ajedrez geopolítico mundial?”, *Perfil*, Opinión, martes 29 de enero 2019.
- Slocum, J. (2017). “La difusión transnacional del populismo” en Woertz, E. (Coord.) *El populismo en Europa: ¿de síntoma a alternativa?*, Monografía CIDOB, 2017, pp. 67.
- Stephen, M and M. Zurm (2014). “Contested World Orders. Rising Powers, Non-State –Actors, and the politics of Authority Beyond the Nation State.” *WZB Discussion Paper* SP IV 2014, 107, October.
- Tassara, C. (2016). *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas públicas y escenarios futuros*. Bogotá: Ediciones Unisalle. 2016
- Tussie, D. and P Riggiozti (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*, Springer, pp. 194.
- Zięba, R. (2018). *The Euro-Atlantic Security System in the 21st Century: From Cooperation to Crisis*, Springer, pp. 289.

## RESUMEN

### 20 años después. ¿Hacia dónde va la asociación estratégica?

La relación entre la UE y ALC se cimentó sobre valores compartidos, vínculos políticos sostenidos y flujos migratorios, económicos y culturales recíprocos, aunque no simétricos. Muchos de esos valores e intereses recíprocos que conformaron el Orden Internacional de la Postguerra están siendo confrontados por la emergencia de nuevos actores que entran en competencia. La actitud proteccionista de Estados Unidos y los efectos desestabilizadores para el sistema internacional es un

riesgo compartido. China, con una penetración en el plano comercial e inversor en la región, se ha convertido en el segundo socio comercial por debajo de Estados Unidos y desplazando a la UE. Rusia también ha incrementado su presencia junto a países como Irán o India. Esta mayor implicación se manifiesta en la pugna entre potencias en asuntos regionales como la crisis venezolana. Los procesos geoeconómicos y geopolíticos de la actual coyuntura afectan a los tres pilares de la relación: el político, el económico y el de cooperación. En este trabajo se analiza; las principales características de la geopolítica actual que condiciona las relaciones; el impacto de las tendencias dominantes en la relación interregional; y la vigencia/obsolescencia del interregionalismo de la Asociación estratégica birregional creada en 1999, analizando ventajas e inconvenientes y su capacidad de adaptarse al nuevo contexto.

#### ABSTRACT

#### **Twenty Years Later: Where is the Strategic Association Headed?**

The relationship between the EU and LAC was based on shared values, sustained political ties and reciprocal -yet asymmetrical- migratory, economic and cultural flows. Many of those reciprocal values and interests that shaped the International Post-War Order are being challenged by the appearance of new actors that enter into competition. The protectionist stance of the United States and the ensuing destabilizing effects for the international system is a shared risk. China, with high penetration in the commercial and investment sector in the region, has become the second largest trading partner following the United States and displacing the EU. Russia has also increased its presence alongside countries such as Iran or India. This greater implication is manifested in the struggle among powers over regional matters such as the Venezuelan crisis. The geoeconomic and geopolitical processes of the current scenario affect the three pillars of the relationship: politics, economy and cooperation. This paper examines the main characteristics of the current geopolitics conditioning the relations; the impact of dominant trends in the interregional relationship; and the validity/obsolescence of the inter-regionalism of the bi-regional strategic Association created in 1999, analyzing its advantages and disadvantages and its ability to adapt to the new context.

## SUMMARIO

**20 anos depois. Para onde vai a associação estratégica?**

A relação entre União Europeia (UE) e América Latina e Caribe foi edificada sobre valores comuns, vínculos políticos sustentáveis e fluxos migratórios, econômicos e culturais recíprocos, embora não simétricos. Muitos desses valores e interesses recíprocos que constituíram a Ordem Internacional do Pós-guerra estão sendo confrontados pela emergência de novos atores que passam a competir. A atitude protecionista dos Estados Unidos e os efeitos desestabilizadores para o sistema internacional é um risco compartilhado. A China, com sua penetração no plano comercial e como investidor na região, tornou-se o seu segundo sócio comercial, atrás apenas dos Estados Unidos e à frente da UE. A Rússia também aumentou sua presença, junto a países como Irã e Índia. Esta maior participação se manifesta na disputa entre potências em assuntos regionais, tais como o da crise venezuelana. Os processos geoeconômicos e geopolíticos da atual conjuntura afetam os três pilares da relação: o político, o econômico e o da cooperação. Este trabalho analisa: as principais características da geopolítica atual que condicionam as relações; o impacto das tendências dominantes na relação inter-regional; e a vigência/obsolescência do inter-regionalismo da associação estratégica birregional criada em 1999, examinando suas vantagens, seus inconvenientes e sua capacidade de adaptação ao novo contexto.







# India, su política exterior y América Latina: ¿un potencial sub-aprovechado?

Jorge Heine y Hari Seshasayee

## Introducción

El discurso de apertura del primer ministro indio, Narendra Modi, en el 48° Foro Económico Mundial Anual en Davos, en enero de 2018, fue algo especial. Fue la primera vez en veinte años que un Primer Ministro indio se hizo presente en Davos. Desde que el Primer Ministro HD Dewe Gowda lo hizo en 1997, un jefe de gobierno indio no se dignaba a hacerlo. El discurso de una hora de duración también se pronunció en hindi, algo no común por parte de los líderes indios, que en los foros internacionales normalmente se expresan en inglés, que, después de todo, es uno de los idiomas oficiales del gobierno de la India. El discurso también hizo una defensa apasionada de la

globalización, argumentando en contra de las fisuras que están afectando al mundo de hoy, y defendiendo a la India como un campeón de las políticas económicas abiertas y un destino ideal de IED. Combinando elementos de sabiduría y filosofía india (citando a Gandhi, “hay suficiente en la Naturaleza para la necesidad, pero no para la codicia”), con planteamientos sobre el tipo de futuro que India desea ver (un “mundo multicultural en un orden multipolar”), Modi destacó los logros de la India, como su crecimiento del PIB del 7.4 por ciento en 2017 y los US \$ 60.000 millones en IED entrante ese año (frente a los US \$ 36 mil millones en 2013-2014), así como su enorme potencial. Según algunas proyecciones, la India llegará a un PIB de 5 billones de dólares en 2025, constituyéndose en el tercer mercado de consumo más grande del mundo. También identificó el cambio climático y el terrorismo como dos desafíos globales críticos y comprometió a la India a luchar contra ambos, defendiendo firmemente el Acuerdo de París.

No es coincidencia que el discurso de apertura en la reunión de Davos fuese dado por el Primer Ministro Modi en 2018, y el de 2017 por el Presidente Xi Jinping. Poca duda cabe que en los últimos dos años, los países BRICS han vuelto a ocupar un lugar destacado en asuntos de gobernanza económica global, ejerciendo el tipo de liderazgo que anteriormente asumían los países del Atlántico Norte. A medida que esos bastiones del capitalismo anglosajón, los Estados Unidos y el Reino Unido, reniegan de la globalización y el libre comercio, y se vuelcan cada vez más hacia sus desafíos internos, son economías emergentes como China y la India, las que han asumido la defensa de esos principios que alguna vez fueron impulsados en Washington y Londres. Esto ha creado una configuración completamente nueva de actores en instituciones multilaterales y asuntos internacionales, en la que la India ha asumido un papel importante.

En marcado contraste con la mayoría de sus antecesores recientes, que rara vez viajaron al extranjero y que tenían un perfil relativamente bajo en los asuntos internacionales, el Primer Ministro Modi ha abrazado la política exterior con gran vigor, convirtiéndose en uno de los líderes más visibles del BRICS en el escenario internacional actual. ¿Qué está haciendo? ¿Ha podido deshacerse del apodo tradicional de la India como “el país que no puede decir que sí” y construir una fuerza más proactiva en la política mundial? ¿Cuáles han sido sus logros hasta

ahora en el frente diplomático y hacia dónde se dirige la India, en Asia y en el resto del mundo? En particular, ¿ha cumplido con las relaciones indo-latinoamericanas, un área en la que mostró mucho interés al comienzo de su llegada al poder, pero parece haber desaparecido de su radar con el correr de los años?

Para responder a estas preguntas, este capítulo examina el auge de la India en el transcurso de las últimas dos décadas y las principales características de la política exterior de Modi en sus primeros cuatro años en el cargo, antes de detenerse un poco en la evolución de las relaciones indo-latinoamericanas, en tres frentes, a saber, política, comercio e inversión. Una sección final pone todo esto en perspectiva.

## Una India que crece

La economía india entró con fuerza en el siglo XXI, dejando atrás la era de la llamada “tasa de crecimiento hindú”. Desde 2001 hasta 2016, la economía ha crecido a un promedio impresionante de 7.27% por año (Banco Mundial, 2019). Se espera que este impulso continúe a un ritmo similar durante otras dos décadas. Según el Centro para el Desarrollo Internacional (CID) de la Universidad de Harvard, India se mantendrá entre las economías de más rápido crecimiento del mundo hasta 2025, con un promedio de crecimiento de 7.72%<sup>1</sup>. Por otro lado, se espera que China crezca a un promedio de 4.41% hasta 2025. Los investigadores del CID atribuyen el crecimiento de India

“al hecho de que está particularmente bien posicionado para continuar diversificándose en nuevas áreas, dadas las capacidades acumuladas para fecha. India ha hecho avances en la diversificación de su base de exportación para incluir sectores más complejos, como productos químicos, vehículos y ciertos productos electrónicos”<sup>2</sup>.

Otro factor importante tras el crecimiento de la India es su perfil demográfico. La edad media en la India es de sólo 27,9 años. Esto contrasta con Europa y algunos países asiáticos como Japón y China, donde la edad media es de 38 años o más (CIA, 2019). Esto significa que un gran porcentaje de indios están recién incorporándose a la fuerza laboral, así como a una creciente clase media. El *McKinsey*

*Global Institute* estima que la clase media de la India aumentará a 583 millones de personas para el 2025 (Ablett, et al., 2007). Otro estudio de la *Brookings Institution* estima que la India encabezará la lista global de grandes consumidores, representando 23% del consumo mundial de la clase media en 2030 (Kharas, 2010). Como resultado, muchos inversionistas extranjeros están estableciendo una base en la India, esperando cosechar los beneficios de una clase creciente de consumidores y una gran cantidad de talentos. La industria india también se ha beneficiado, e India se ha convertido en un centro regional de producción y exportación para numerosas industrias, como automóviles, textiles, electrónica, tecnología de la información y manufactura de alta tecnología.

Aún queda mucho por hacer. Si bien las entradas de Inversión Extranjera Directa (IED) alcanzaron un máximo histórico de US \$ 43.5 mil millones en el año financiero 2016-17, India aún requiere billones más en inversiones en numerosos sectores. Solo en infraestructura, India requiere otros \$ 4.5 billones más en inversión para 2040. *Global Infrastructure Outlook*, una iniciativa del G20, estima que las tendencias actuales de inversión probablemente dejarán una brecha de \$ 526 mil millones en inversión en infraestructura<sup>3</sup>. Sigue habiendo un gran déficit en la inversión en energía, telecomunicaciones, transporte por carretera e infraestructura de agua en India. Otro desafío es el empleo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo estima en su informe de Desarrollo Humano de Asia y el Pacífico que otros 280 millones de personas se unirán a la fuerza laboral en la India para el año 2050, lo que elevará a la población india en edad de trabajar a más de 1.000 millones de personas (PNUD, 2016: 6). Esto es una gran oportunidad, pero también un desafío. India necesita más empleos y, lo que es más importante, empleos calificados. En la actualidad, alrededor del 84% de los empleos existentes son informales (PNUD, 2016: 69).

India también está asumiendo un mayor liderazgo en el escenario mundial, desempeñando un papel activo en foros multilaterales como el G20, BRICS, la Organización Mundial del Comercio y en las Naciones Unidas<sup>4</sup>. En los últimos años, la India ha sido admitida en dos importantes regímenes de seguridad global: en el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (RCTM) en junio de 2016 y en el Acuerdo de Wassenaar sobre controles de exportación para armas convencio-

nales y productos y tecnologías de doble uso en diciembre de 2017. Además, la India ha buscado y obtenido el apoyo de más de 90 países para obtener un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. India también ha asumido un papel activo en el combate al cambio climático, en la reducción de la contaminación y en cambiar su matriz energética para favorecer las energías renovables, especialmente la energía solar y eólica. Aniruddh Mohan, investigador de políticas energéticas y climáticas de la Fundación de Investigación *Observer*, escribe en un documento de diciembre de 2017 que India ha avanzado en temas relacionados con el cambio climático.

“Los mismos razonamientos que impulsaron el enfoque de la India en la autonomía estratégica, su cambio hacia el pragmatismo y sus pasos más recientes hacia el establecimiento de normas y su liderazgo en temas de gobernanza global en la conducción de su política exterior, han influido en la postura de negociación climática de la India” (Mohan, 2017: 39).

Sin embargo, a pesar de este perfil global en alza, podemos esperar que la India continúe enfocándose en asuntos más cercanos al hogar en lugar de tomar partido en disputas regionales o apoyar la intervención extranjera.

## La política exterior de Modi

Al igual que el perfil de la India ha ascendido en el escenario mundial, también lo ha hecho el del Primer Ministro Narendra Modi, cuyo nombre se ha convertido recientemente en sinónimo de política exterior de la India. Modi proviene de un origen humilde, habiéndose criado trabajando junto a su padre en un pequeño puesto de té y, finalmente, ascendiendo en el Bharatiya Janata Party (BJP) para convertirse en Ministro Jefe del Estado Gujarat en 2001. Dirigió el estado durante 14 años antes de asumir como Primer Ministro de la India en 2014.

Desde el comienzo de su mandato, Modi ha enfatizado una política de “el barrio primero”. Ello corresponde a la política exterior tradicional de la India, planteada por numerosos líderes, incluido el ex Primer Ministro IK Gujral (Gujral, 2003) y el Ministro de Relaciones Exte-

riores Yashwant Sinha (Sinha, 2002), que ve al mundo en tres círculos concéntricos. El primer círculo consiste en el vecindario inmediato, es decir, Asia del Sur; el segundo abarca el vecindario más extendido, incluida la Cuenca del Océano Índico y otras subregiones de Asia como el Sudeste Asiático, Asia Occidental y Asia Central, y la tercera incluye temas globales como la seguridad internacional y socios estratégicos como los Estados Unidos y Rusia.

**Primer círculo concéntrico:** el vecindario inmediato: el énfasis en el sur de Asia comenzó incluso antes de que Modi tomara el poder, invitando a todas las naciones de la SAARC, incluido Pakistán, a la ceremonia de juramento del primer ministro. La primera visita de Modi en junio de 2014 fue a Bután y la segunda a Nepal en agosto de 2014. La primera visita al exterior de la ministra de Asuntos Exteriores de la India, Sushma Swaraj, fue a Bangaldesh, otro vecino importante. Modi también se convirtió en el primer Primer Ministro indio en visitar Nepal en 17 años y el primero en visitar Sri Lanka en 28 años. Hay buenos argumentos para mejorar las relaciones bilaterales con la mayoría de los países de la región SAARC, con la excepción de Pakistán. A pesar de las propuestas de Modi, incluido el viaje espontáneo a Pakistán para el cumpleaños del entonces primer ministro Nawaz Sharif, sigue habiendo muchas fricciones en la relación India-Pakistán, marcadas por incidentes terroristas como los de la Estación de la Fuerza Aérea de Pathankot, Punjab y Uri, Jammu y Cachemira.

**Segundo círculo concéntrico, el extenso vecindario de la India:** Modi, sin duda, ha reforzado el compromiso de la India en su llamado vecindario extendido. Ha realizado numerosas visitas importantes a las dos subregiones más importantes de la India en Asia, es decir, Asia Occidental y el Sudeste Asiático. En particular, Modi ha profundizado la relación de la India con Israel, aumentando la cooperación en agricultura, defensa, y ciencia y tecnología, convirtiéndose en el primer primer ministro de la India en visitar Israel en julio de 2017. Esto es significativo dada la estrecha relación de India con Palestina y la importante población de religión musulmana en India - la más grande después de Indonesia y Pakistán. Siguiendo las tendencias históricas, Modi también ha tenido que equilibrar la relación de la India con Israel y el mundo árabe. Además del gran comercio de \$ 130 mil millones con Asia Occidental<sup>5</sup> y la población de 7 millones de indios residentes allí (Alam, 2017), la India

también ha comenzado a profundizar la cooperación en materia de seguridad. Por ejemplo, India y los Emiratos Árabes Unidos han establecido un diálogo a nivel del Asesor de Seguridad Nacional, y existe una cooperación constante entre las agencias de inteligencia de ambos lados para intercambiar información relacionada con la actividad terrorista.

Modi también ha incrementado el compromiso de la India con Asia Central y los países de la costa del Océano Índico. También se convirtió en el primer Primer Ministro indio en visitar Mongolia en abril de 2015. El interés en Asia Central se origina en gran parte en el potencial de la región para garantizar los requisitos energéticos de la India. Además del posible comercio de petróleo y gas, Nueva Delhi también está impulsando la construcción de gasoductos que podrían garantizar un suministro rápido y constante de gas desde Asia Central a la India. En junio de 2017, la India también se convirtió en miembro de pleno derecho de la Organización de Cooperación de Shanghai (SCO), una agrupación euroasiática centrada en el aumento de la seguridad y la colaboración militar en Asia Central. En la costa del Océano Índico, Modi presta una atención cada vez mayor a Mauritius y a las Islas Seychelles, dada su importancia estratégica en la seguridad marítima y su pequeña pero importante diáspora india. Modi inauguró un sistema de radar de vigilancia costera en Seychelles y entregó la OPV Barracuda, construida y financiada por la India, a la Guardia Costera de Mauritius.

**Tercer círculo concéntrico: temas globales y socios estratégicos:** Modi ha subrayado su apoyo inequívoco y la asociación de la India con los Estados Unidos, país que ha visitado cinco veces en cuatro años. India se ha acercado a Estados Unidos para contrarrestar la creciente influencia china en la región de Asia Pacífico. India también está presionando para un mayor compromiso de los Estados Unidos en la región del Océano Índico y apoyó firmemente la candidatura de los Estados Unidos para unirse como miembro observador en el Simposio Naval del Océano Índico, una iniciativa que “busca aumentar la cooperación marítima entre las armadas de los estados litorales. de la Región del Océano Índico”<sup>6</sup>. En diciembre de 2016, la India fue designada como “socio principal de defensa” de los Estados Unidos. Esto se ha apartado de la política tradicional de no alineación de la India, sello distintivo de la política exterior nehruviana.

A su vez, los vínculos de India con Rusia se han reducido marginalmente. Moscú ahora parece estar más cerca de Pakistán, algo expresado en los ejercicios militares conjuntos de Druzba entre Rusia y Pakistán que comenzaron en 2016. Con todo, India debería mantener una relación estratégica estrecha y fuerte con Rusia.

Con respecto a los problemas globales, Modi ha asumido el liderazgo en temas como el cambio climático, prometiendo generar más empleos y garantizar los requisitos energéticos de la India a través de proyectos de energía eólica y solar, así como reduciendo las emisiones de CO<sub>2</sub>. Modi también ha implementado efectivamente un nuevo elemento en la política exterior de la India: la diáspora india y los indios expatriados. Esto se manifestó en grandes eventos públicos en el extranjero, dando discursos a 60,000 personas en el estadio de Wembley en Londres, y a 19,000 personas en el Madison Square Garden en Nueva York.

A pesar de esta proactiva política exterior, incluidas las impresionantes 70 visitas al extranjero realizadas por Modi desde que asumió como Primer Ministro,<sup>7</sup> la política exterior india sigue teniendo una fuerte continuidad. Esto se debe en parte al hecho de que las políticas exteriores de países grandes como India están moldeadas por décadas de políticas que se centran principalmente en garantizar los intereses nacionales de la India, y es poco probable que cambien en el transcurso de un mandato gubernamental. Es probable que los elementos estructurales más grandes de la política exterior de la India sigan siendo los mismos, independientemente de qué gobierno o partido político esté en el poder. Sin embargo, América Latina permanece notoriamente ausente de este panorama, algo evidente en la interacción relativamente limitada de alto nivel entre la India y América Latina.

## Enlaces Indo-LAC en perspectiva

Los vínculos de la India con América Latina han recorrido un largo camino en las últimas dos décadas. La negligencia benigna que caracterizó las relaciones entre la India y América Latina durante las primeras cinco décadas posteriores a la independencia de la India en 1947 se ha transformado en un compromiso más dinámico moldeado por la diplomacia económica en el siglo XXI.<sup>8</sup>



Como señala Varun Sahni en el *Manual de Oxford de Política Exterior de la India*, las relaciones entre India y América Latina pueden entenderse en tres fases históricas, “la del conocido lejano (desde fines de los años cuarenta a principios de los sesenta); la solidaridad retórica (desde mediados de los sesenta hasta mediados de los noventa); y el compromiso estratégico (desde mediados de la década de 1990 en adelante)”. “Añade que incluso” hasta bien entrado la década de 1990, el Barrio Latino fue el Barrio Vacío en la política exterior de la India: el puñado de diplomáticos indios que optaron por especializarse en la región tendían a hacerlo en la plena conciencia de que estaban limitando su carrera a destinaciones marginales (Sahni, 2015).

Esto ya no es el caso. En la actualidad, la India disfruta de una amplia “asociación estratégica” con dos países de la región: Brasil y México; tiene acuerdos comerciales con Chile y la agrupación de cuatro países Mercosur, y está en proceso de negociar acuerdos con Perú y Colombia; India es ahora uno de los mercados de exportación más importantes de América Latina, alcanzando el tercer lugar en 2014, después de Estados Unidos y China.

Dos factores han convergido para acercar a la India a América Latina.

El primero tiene que ver con factores domésticos en la India: los minerales, el petróleo y los productos agrícolas son indispensables para que India logre un crecimiento del 7% al 8% del PIB. La mayoría de estos son escasos en la India, dado que el país tiene pocas reservas de petróleo y minerales. India también requiere una gran cantidad de alimentos, principalmente de aceites vegetales y legumbres, de los que ha importado hasta \$ 25 mil millones en 2016-17 (Kumar Jha, 2017). América Latina, a su vez, tiene países con las reservas de petróleo más grandes del mundo (Venezuela), plata (Perú) y cobre (Chile), y grandes extensiones de tierras agrícolas cultivadas.

En segundo lugar, América Latina ha comenzado a considerar a Asia como un socio económico a largo plazo.<sup>9</sup> Las compañías latinoamericanas entienden que países como China e India pueden ayudar a aumentar la demanda de diversos productos básicos que son esenciales para su industrialización y crecimiento económico. También han comenzado a darse cuenta de que la mayor parte del crecimiento de la clase media y el consumo en el mundo se producirá en Asia.

A pesar de los avances en la relación India-América Latina durante las últimas dos décadas, debemos recordar que el compromiso bilateral o regional siempre ha sido lento. Se necesita tiempo para formar una relación nueva, y más aún en el caso de la India, una democracia de 1.300 millones de personas, donde construir consensos sobre temas de política económica y exterior no es fácil.

Además, en la relación India-América Latina, existen diversos grados de compromiso. La relación bilateral India-Brasil es mucho más amplia y profunda, por ejemplo, con misiones diplomáticas de larga data, frecuentes visitas de alto nivel, participación multilateral a través de los foros BRICS , IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y G-20, un acuerdo de comercio preferencial y grandes inversiones mutuas. Esto no se puede comparar con los lazos existentes con países más pequeños de la región, como Bolivia y Costa Rica, que solo recientemente han abierto sus embajadas en Nueva Delhi.

## Política

La relación política entre India y América Latina está rezagada con respecto a los vínculos económicos forjados en las últimas dos décadas. Tradicionalmente, el enfoque político de la India ha permanecido limitado a Asia, incluidas varias subregiones, ya sea el sur de Asia, Asia Occidental o el Sudeste Asiático, y socios estratégicos como los Estados Unidos y Rusia. La brújula política de América Latina ha señalado durante siglos a los Estados Unidos y Europa, socios tradicionales que han sido el pilar de la política exterior de la región. Tanto para la India como para América Latina, este es territorio político nuevo.

Una medida de la relación política es el número y la frecuencia de las visitas de alto nivel. Si bien las visitas a los niveles de jefes de gobierno o jefes de estado son escasas, ciertamente ha habido un aumento en las visitas a nivel ministerial entre la India y la región de ALC. Esto es cierto no solo para grandes naciones como Brasil y México, que frecuentemente interactúan con India a través de foros como el G20, sino también para naciones más pequeñas. Bolivia envió su primera misión ministerial, compuesta por el Ministro boliviano de Planificación del Desarrollo y el Ministro de Defensa, a la India en marzo

de 2016. Ecuador e India han intercambiado 12 visitas de alto nivel en la última década,<sup>10</sup> incluidas las de los Ministros de Relaciones Exteriores. Si bien es poco probable que estas visitas den resultados a corto plazo, ayudan a profundizar y ampliar el intercambio bilateral a largo plazo.

La relación política entre India y América Latina también se puede medir en parte por el grado de compromiso diplomático a lo largo de los años. Un breve estudio sobre el establecimiento de misiones diplomáticas entre la India y la región de ALC nos muestra cómo ha evolucionado la relación, especialmente en las últimas dos décadas.<sup>11</sup>

En las dos primeras décadas posteriores a la independencia de la India, nueve países latinoamericanos abrieron sus embajadas en Nueva Delhi. Brasil, Chile México y Argentina, fueron los primeros en hacerlo. Luego, durante tres décadas, durante los años 70, 80 y 90, solo Panamá y Uruguay abrieron embajadas en India. Poco después, una ráfaga de 13 misiones diplomáticas latinoamericanas se establecieron. Esto fue impulsado por el creciente perfil global de la India y su atracción como nuevo mercado y potencial socio. No es sorprendente que se abrieran consulados con sus respectivas oficinas comerciales en Mumbai, la capital financiera del país, como una señal de la creciente diplomacia económica que sustenta la relación India-América Latina. Hoy en día, casi todos los países de América Latina tienen representación plena a nivel de Embajada, con la excepción de algunos como Nicaragua y Honduras, que tienen contemplado hacerlo en los próximos años.

Al observar las misiones diplomáticas de la India en la región de ALC, cabe notar que no se encuentran en varias naciones pequeñas, varias de las cuales abrieron sus embajadas en la India en el siglo XXI. Además, la India ha abierto solo dos misiones diplomáticas en la región desde 1978: un consulado en *São Paulo*, el único consulado de la India en la región y una embajada en Guatemala. De hecho, es extraño que la India no tenga una Embajada en Ecuador, donde el comercio alcanzó un máximo de \$ 1.3 mil millones en 2014-15, que fue más que el comercio de la India con Noruega, Marruecos, Austria, Botswana o Kazajstán, en todos los cuales sí hay embajadas indias. Lo mismo podría decirse de República Dominicana, donde el comercio actualmente es de \$ 900 millones anuales.<sup>12</sup>

Si bien el compromiso político de la India con la región de ALC es muy inferior al de los países de Asia o Europa, el aumento de la voluntad política, aparente a través de visitas de alto nivel más frecuentes y una gran cantidad de acuerdos firmados entre la India y la región, son signos positivos.

No.	Misiones diplomáticas de LAC en la India	Año
1	Brasil	1949
2	Argentina	1950
3	México	1951
4	Chile	1956
5	Colombia	1960
6	Cuba	1960
7	Venezuela	1961
8	Perú	1964
9	Trinidad y Tobago	1969
10	Panamá	1981
11	Uruguay	1998
<i>Misiones diplomáticas abiertas en el siglo XXI.</i>		
1	Surinam	2000
2	Guayana	2004
3	Ecuador	2005
4	Paraguay	2006
5	Consulado de Brasil en Mumbai	2006
6	República Dominicana	2006
7	El Salvador	2008
8	Consulado de Argentina en Mumbai	2009
9	Costa Rica	2010
10	Bolivia	2012

11	Guatemala	2013
12	Consulado de Ecuador en Mumbai	2013
13	Consulado de Panamá en Mumbai	2014

No.	Misiones diplomáticas indias en ALC	Año
1	Brasil	1948
2	Argentina	1949
3	México	1950
4	Chile	1958
5	Cuba	1962
6	Trinidad y Tobago	1962
7	Guayana	1967
8	Perú	1969
9	Venezuela	1969
10	Colombia	1973
11	Panamá	1973
12	Jamaica	1975
13	Surinam	1977
14	Consulado de São Paulo	1996
15	Guatemala	2009

## Comercio

India y América Latina comenzaron a redescubrirse después de la década de 1990, principalmente debido a la profundización de las relaciones comerciales. Las excusas tradicionales para no hacer más negocios, como las largas distancias y los diferentes idiomas, quedaron obsoletas. El comercio de la India con América Latina se disparó de \$ 2 mil millones a principios de la década de 2000 a un máximo de \$ 49 mil millones en 2014.<sup>13</sup> El comercio aumentó casi 25 veces más en un lapso de 15 años.

Un elemento bastante pequeño pero significativo en esta relación es el interés en firmar acuerdos comerciales que podrían aumentar el comercio y ampliar la canasta comercial. India ya ha ampliado su Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) con Chile, y también está en proceso de expandir su AAP con Mercosur, que incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. India y Perú lanzaron recientemente su informe del Grupo de Estudio Conjunto, que recomendó la inclusión de servicios e inversiones también en su acuerdo comercial, y ya han celebrado múltiples rondas de negociaciones en Lima y Nueva Delhi. India y Colombia se están embarcando en un proceso similar, ya que ambos países preparan el informe de su Grupo de Estudio Conjunto.

India se está convirtiendo rápidamente en un socio comercial serio para la región de América Latina. Quizás la mayor evidencia de esto fue la posición de la India como el tercer mayor mercado de exportación para América Latina en 2014, después de Estados Unidos y China. India exportó más a Brasil que Francia o Japón; India importó más de Venezuela que Australia o Singapur; India negoció más con México que Canadá o España.<sup>14</sup>

**Exportaciones de la India:** aunque América Latina representa solo alrededor del 4,5% de las exportaciones globales totales de la India, la región se está convirtiendo en un mercado importante para ciertos sectores.

**a. Automóviles:** América Latina es ahora el mayor mercado de exportaciones de vehículos de la India, ya que representa el 22% de las exportaciones totales de vehículos. México es el mercado más grande para las exportaciones de automóviles de la India, alcanzando \$ 1.5 mil millones en 2016, aproximadamente una cuarta parte de las exportaciones totales de automóviles.<sup>15</sup> Una gran mayoría de estas exportaciones provienen de fabricantes de automóviles globales como Volkswagen, Hyundai y Ford. Los fabricantes indios de automóviles como Tata Motors y Mahindra & Mahindra exportan poco a la región, Colombia fue el destino de exportación de motocicletas más grande de la India entre 2011 y 2015. Estas exportaciones, en contraste con las exportaciones de automóviles, provienen casi en su totalidad de compañías indias como Bajaj Auto, TVS Motor Company, Hero MotoCorp y Royal Enfield. Además, el comercio de automóviles y motocicletas se complementa con numerosas inversiones importantes que juntas integran gradualmente las cadenas de valor de fabricación de vehículos entre la India y América Latina.

**b. Productos farmacéuticos y químicos orgánicos:** la región también es un importante destino de exportación para los productos farmacéuticos y químicos orgánicos de la India, ya que representa entre el 6% y el 8% de las exportaciones totales de la India en estos sectores (Seshasayee, 2014). India comenzó a exportar una gran cantidad de productos farmacéuticos a América Latina a fines de los años noventa. Las compañías farmacéuticas indias fueron bienvenidas por países como Brasil y México, por proporcionar productos farmacéuticos de buena calidad a precios asequibles, lo que eventualmente ayudaría a reducir el alto costo de la atención médica pública. De hecho, en la actualidad, la India suministra más productos farmacéuticos a América Latina que China. Algunas empresas indias también exportan productos químicos orgánicos, algunos de los cuales pueden utilizarse en la industria farmacéutica y otros que se utilizan como insumos agrícolas. Varias empresas indias en este sector, como UPL y Naq Global, también tienen unidades de producción en Brasil, Argentina y otros países de ALC.

**Exportaciones de América Latina:** debido a la caída de los precios mundiales del petróleo, la India ha caído al sexto mercado de exportación más grande de América Latina. Sin embargo, la India sigue siendo un mercado importante para la región, especialmente en sectores como la minería, la agricultura y la energía. India es el mayor destino de América Latina para las exportaciones de aceite vegetal, el tercero más grande para el mineral de cobre, petróleo crudo y azúcar, y el cuarto más grande para el oro.<sup>16</sup>

**a. Energía:** Dos factores principales se han unido para aumentar rápidamente las exportaciones de petróleo crudo de América Latina a la India. Primero, el aumento en la producción de gas y petróleo de esquisto bituminoso en los EE. UU. ha llevado a la disminución de sus importaciones de petróleo crudo de la región. Las importaciones de petróleo crudo de los Estados Unidos provenientes de América Latina y el Caribe cayeron de un máximo de 182 millones de toneladas en 2006 a un mínimo de 97 millones de toneladas en 2014. En segundo lugar, la India también buscó diversificar sus fuentes de petróleo crudo, especialmente teniendo en cuenta los disturbios en Asia Occidental, que en un momento dado representó casi el 90% de las importaciones totales de crudo de la India. Sólo en 2006, la India comenzó a abastecerse de petróleo crudo en la región de ALC. Al igual

que las importaciones estadounidenses de petróleo crudo de la región disminuyeron, la India aumentó de solo 2 millones de toneladas en 2006 a 38 millones de toneladas en 2014. Hoy en día, América Latina representa entre el 17% y el 19%.<sup>17</sup>

**b. Minería:** como nación en vías de desarrollo e industrialización, la India requiere grandes cantidades de minerales. El cobre es un componente clave y es esencial para los equipos eléctricos, la construcción, la maquinaria industrial e incluso las tecnologías de energía renovable, como los paneles solares. India obtiene aproximadamente la mitad de su mineral de cobre de América Latina, principalmente de Chile. La región también exporta oro, plata, zinc, plomo y yodo a la India. La exportación de oro de América Latina a la India es un fenómeno más reciente, que comienza a partir de 2012. India se encuentra entre los cinco principales mercados de exportación de la región, representando \$ 1.4 mil millones o aproximadamente el 7% de las exportaciones totales de oro de la región.

## Inversión

Quizás igual de importante, si no más, es el aumento de las inversiones transfronterizas entre la India y la región de ALC. Las estadísticas oficiales del Ministerio de Asuntos Exteriores de la India indican que la India ha invertido \$ 20 mil millones en la región de ALC. Sin embargo, este número puede ser engañoso, ya que incluye varias islas en el Caribe como las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán, etc.<sup>18</sup> la cifra se estima entre \$ 12 mil millones y \$ 16 mil millones, e incluye diversos sectores como automóviles, petróleo, productos farmacéuticos, energía renovable, tecnología de la información y agroquímicos. América Latina es un mercado serio para varias compañías de la India, como el Grupo Aditya Birla, que genera \$ 2 mil millones en ingresos de la región de LAC, o UPL, una empresa de agroquímicos que obtiene más ingresos de Brasil que de la India.

Varias compañías indias tienen inversiones estratégicamente ubicadas en México, Brasil y Colombia que sirven como base de exportación para los negocios regionales de la compañía. La planta de fabricación de Hero Motocorp en Colombia es un buen ejemplo: la empresa es-



tableció su primera planta de fabricación internacional en una zona de libre comercio cerca de Cali, Colombia, y planea exportar motocicletas desde allí a la región de América Latina, a los Estados Unidos y más tarde también a Europa. Alrededor de siete compañías indias de automóviles y autopartes han adquirido o establecido 20 instalaciones de fabricación en México; Además, cuatro empresas mexicanas de autopartes también tienen plantas en la India. Estas plantas reflejan que India y México están integrando sus cadenas de valor en el sector del automóvil. Del mismo modo, varias empresas del sector farmacéutico han establecido plantas de fabricación, principalmente en Brasil y México, que utilizan como base para las exportaciones a otras naciones latinoamericanas. Las mayores inversiones, por valor en dólares, están en el sector petrolero, donde una gran cantidad de empresas indias públicas y privadas, como ONGC Videsh, Oil India y Essar, han invertido en Venezuela, Brasil y Colombia.

Las 150 empresas indias en la región,<sup>19</sup> especialmente en el sector de TI, también agregan valor al generar empleo. En total, las empresas indias emplean a más de 70,000 personas en América Latina, y solo el sector de TI emplea a 25,000 personas. El empleador indio más grande de la región es el Grupo Samvardhan Motherson, una compañía de autopartes de \$ 9 mil millones que emplea a 22,000 personas solo en México. La siguiente más grande es Tata Consultancy Services, una compañía de TI que emplea a 16,000 personas en toda la región.

	Agri	Auto	Energía	ESO	Minería	Pharma	Otros	Total
Empresas indias	11	15	9	29	10	28	34	136
Total, incl. filiales	15	21	16	57	13	55	43	220

Empresas latinoamericanas también han invertido una cantidad significativa en la India. Aunque son más pequeñas en número, alrededor de 32 compañías, han invertido \$ 2 mil millones en la India. Empresas mexicanas y brasileñas constituyen la gran mayoría, con 13 empresas

cada una. Gerdau, la siderúrgica brasileña, es el mayor inversionista latinoamericano en la India y ha invertido \$ 400 millones en su planta en Andhra Pradesh.<sup>20</sup> Una gran cantidad de autopartes y compañías de TI también han abierto oficinas en la India para ser parte de las cadenas de valor nacionales y globales en estos sectores. Las mayores empresas de TI de México, Brasil y Argentina, Softtek, Stefanini y Globant, han invertido en India. Si bien la mayoría ingresa a la India para ser parte de una cadena de valor o brinda servicios, pocos como Cinépolis de México han invertido en la India para dirigirse al gran mercado de consumo de la clase media. Cinépolis es el único expositor de cine internacional en la India y opera unos 400 cines en todo el país. La inversión más reciente es del Grupo Bimbo de México, la panificadora más grande del mundo, que adquirió Ready Roti Ltd.

## Conclusión

Las relaciones indo-latinoamericanas han recorrido un largo camino. El aumento en el número de misiones de América Latina y el Caribe en Nueva Delhi (que llegan a veinte en 2019, el mismo número que en Beijing) reflejan la seriedad con que los gobiernos de la región toman a India y viceversa. No es sorprendente que los vínculos entre India y Brasil, expresados en entidades como la agrupación BRICS y en la Iniciativa IBSA, sea fuertes y actúen como ancla para lazos que no se ven facilitados por la fragmentación de la región y la debilidad de entidades regionales como CELAC.

Como hemos señalado anteriormente, la región no se encuentra entre las prioridades inmediatas y más apremiantes de la política exterior de la India, y no hay razones para que ello vaya a cambiar en el futuro inmediato. Dicho esto, en un momento en que hay un gran cambio en el eje económico gravitante, desde el Atlántico Norte hasta el Pacífico (o Indo-Pacífico, en el lenguaje de la administración Trump), hace falta una actitud más proactiva por ambas partes. Por el lado latinoamericano, hay un extenso historial de cancelaciones de última hora de las visitas presidenciales de Estado a la India, ya que las preocupaciones más urgentes tienen prioridad sobre los compromisos de larga data. Por el lado indio, ello solo parece reforzar la noción de que el dejar todo para mañana aún rige en la América

morena, y que hay otras regiones donde los indios se sentirán más cómodos haciendo negocios.

¿El resultado neto? Apenas tres visitas (entre 70) del Primer Ministro Modi a América Latina en sus primeros cuatro años y medio en el cargo, en marcado contraste con, digamos, la presencia mucho más proactiva de China, incluidas tres visitas del presidente chino Xi Jinping a diez países, además de varios más del Primer Ministro Li Keqiang en aproximadamente el mismo período, por no mencionar los mecanismos innovadores que los Foros Ministeriales de China-CELAC lanzaron en Beijing en enero de 2015, y siguieron con una segunda versión en Beijing. Santiago en enero de 2018.

En resumen, a pesar del progreso considerable que ha tenido lugar en los vínculos Indo-LAC en el transcurso del nuevo siglo, todavía hay una sensación de oportunidad perdida, y los líderes de ambos lados están luchando para encontrar los instrumentos de política correctos para mover la relación hacia adelante. Como vimos anteriormente en las secciones sobre comercio e inversión, las complementariedades de las economías latinoamericanas y las de la India son sorprendentes, pero uno no puede escapar a la sensación de que tanto los gobiernos como las empresas aún tienen que encontrar el enfoque correcto para que sean completamente desarrollado.

## NOTAS

1. *The Atlas of Economic Complexity. Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard.* <http://atlas.cid.harvard.edu/rankings/growth-projections/>
2. *Ibíd.*
3. *India - Global Infrastructure Outlook. Global Infrastructure Hub, 2018.* Recuperado de <https://outlook.gihub.org/countries/India>
4. Para más información sobre el ascenso de India en el escenario mundial, vea a Heine, Jorge *La Nueva India* (Santiago, Chile: El Mercurio / Aguilar, 2012).

5. Ministerio de Comercio y Industria, Gobierno de la India, 2017. “*Export Import Data Bank*.” Recuperado de <https://commerce-app.gov.in/eidb/>
6. *Indian Ocean Naval Symposium* (IONS). <http://www.ions.global/>
7. *Details of Foreign/Domestic Visits*. Oficina del Primer Ministro, Gobierno de la India. <http://www.pmindia.gov.in/en/details-of-foreign-domestic-visits/>
8. Para más información sobre las relaciones contemporáneas entre la India y América Latina, vea a Heine, J. y Hari, S. (2016). “*Recasting South-South Links: Indo–Latin American Relations*.” En Roett R., y Paz G. (Eds.), *Latin America and the Asian Giants: Evolving Ties with China and India*, Brookings Institution Press, pp. 37–60.
9. Sobre el comercio e inversión de la India con América Latina, vea a R. Viswanathan, “*India and Latin America: A New Perception and a New Partnership*,” *Analyses of the Elcano Royal Institute*, 37 (2014).
10. *Brief on India-Ecuador Bilateral Relations*. Embajada de la India, Bogotá. *Ministry of External Affairs*, India. [http://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/ECUADOR\\_Dec2016.pdf](http://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/ECUADOR_Dec2016.pdf)
11. Consulte la tabla en la sección de Política del capítulo: cálculos basados en los informes anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores de la India. <http://mealib.nic.in/?2386?000>
12. Ministerio de Comercio y Industria, Gobierno de la India, 2017. “*Export Import Data Bank*.” Recuperado de <https://commerce-app.gov.in/eidb/>
13. *Trade Map*. Centro de Comercio Internacional (ITC). Recuperado de <https://www.trademap.org/Index.aspx?lang=es>
14. Datos de 2014-15. *Trade Map*. Centro de Comercio Internacional (ITC). Recuperado de <https://www.trademap.org/Index.aspx?lang=es>
15. *Trade Map*. Centro de Comercio Internacional (ITC). Recuperado de <https://www.trademap.org/Index.aspx?lang=es>
16. *Trade Map*. Centro de Comercio Internacional (ITC). Recuperado de <https://www.trademap.org/Index.aspx?lang=es>
17. Los datos sobre las importaciones de energía se derivan de *Trade Map*, Centro de Comercio Internacional (ITC). Recuperado de <https://www.trademap.org/Index.aspx?lang=es>

18. Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de la India. 2015. *Annual Report 2014–15*. Nueva Delhi.
19. Los datos sobre la inversión India en ALC y la inversión ALC en la India se derivan de Seshasayee, H. “Cómo evitar la primarización del intercambio”, *Revista Integración & Comercio*: Año 21: No. 43: Diciembre, 2017. LATINDIA: *El futuro de la cooperación de India y América Latina*. pp 227-236. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/8726#sthash.0IstY03.dpuf>
20. Datos de una entrevista por correo electrónico con el Director Ejecutivo de Gerdau India Sr. Sridhar Krishnamoorthy.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ablett, J., et al. (2007). “The ‘bird of gold’: The rise of India’s consumer market.” McKinsey Global Institute 79. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/global-themes/asia-pacific/the-bird-of-gold>
- Alam, A. (2017). “India’s Strategic Vision About West Asia and Its Limitations.” Middle East Institute. <http://www.mei.edu/content/map/india-s-strategic-vision-about-west-asia-and-its-limitations>
- Banco Mundial (2019). “GDP Growth (Annual %)””. World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=IN>
- Central Intelligence Agency (2019). “Edad media”. The World Factbook, USA. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2177rank.html>
- Global Infrastructure Hub (2018). “India - Global Infrastructure Outlook” Recuperado de: <https://outlook.gihub.org/countries/India>
- Gobierno de la India (2015). “Annual Report 2014–15”. Ministerio de Relaciones Exteriores, Nueva Delhi.
- Gobierno de la India (2017). “Export Import Data Bank.” Ministerio de Comercio y Industria, Recuperado de <https://commerce-app.gov.in/eidb/>

- Gobierno de la India (2019). "Details of Foreign/Domestic Visits". Oficina del Primer Ministro. Disponible en: <http://www.pmindia.gov.in/en/details-of-foreigndomestic-visits/>
- Gujral, IK. (2003). *Continuity and Change, India's Foreign Policy*.
- Heine, J. (2012). "La Nueva India". *El Mercurio* / Aguilar, Santiago, Chile.
- Heine, J. y Hari, S. (2016). "Recasting South-South Links: Indo-Latin American Relations." En Roett R., y Paz G. (Eds.), *Latin America and the Asian Giants: Evolving Ties with China and India*, Brookings Institution Press, pp. 37-60.
- Indian Ocean Naval Symposium (IONS). <http://www.ions.global/>
- Kharas, H. (2010). "The emerging middle class in developing countries". Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/EXTABCDE/Resources/7455676-1292528456380/7626791-1303141641402/7878676-1306699356046/Parallel-Session-6-Homi-Kharas.pdf>
- Kumar Jha, D. (2017). "India fast heading for agro trade deficit despite being a farm economy", *Business Standard*. Recuperado de [http://www.business-standard.com/article/economy-policy/india-fast-heading-foragri-trade-deficit-despite-being-a-farm-economy-117080800546\\_1.html](http://www.business-standard.com/article/economy-policy/india-fast-heading-foragri-trade-deficit-despite-being-a-farm-economy-117080800546_1.html)
- Ministerio de Comercio y Industria, Gobierno de la India (2017). "Export Import Data Bank." Recuperado de <https://commerce-app.gov.in/eidb/>
- Mohan, A. (2017). "From Rio to Paris: India in global climate politics." *Rising Powers Quarterly* 1.3: 39-60.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). "Asia-Pacific Human Development Report: Shaping the Future – How Changing Demographics Can Power Human Development". Recuperado de <http://www.in.undp.org/content/india/en/home/library/hdr/human-development-products/shaping-the-future--how-changingdemographics-can-power-human-de.html>
- Sahni, V. (2015). "Brazil: Fellow Traveler on the Long and Winding Road to". En David M. M., Raja Mohan, C., y Raghavan. S. (eds.) *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*, Oxford University Press 2018. Recuperado de <http://www.oxfordhandbooks.com.stanford.idm.oclc.org/view/10.1093/oxfordhb/9780198743538.001.0001/oxfordhb9780198743538-e-38>.

- Seshasayee, H. (2014). "Indian Pharma in Latin America: A Strategic Investment, *Revista Zero Impresa Edición* 32, pp. 48–54. Recuperado de <http://zero.uexternado.edu.co/indian-pharma-in-latin-america-a-strategic-investment/>
- Seshasayee, H. (2017). "Cómo evitar la primarización del intercambio", *Revista Integración & Comercio*: Año 21: No. 43: Diciembre, 2017. LATINDIA: El futuro de la cooperación de India y América Latina. pp 227-236. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/8726#sthash.0IstY03.dpuf>
- Sinha, Y. (2002). "Future directions of India's foreign policy." Outlook. Recuperado de <https://www.outlookindia.com/website/story/future-directions-of-indias-foreign-policy/217736>.
- The Atlas of Economic Complexity (2017). Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard. <http://atlas.cid.harvard.edu/rankings/growth-projections/>
- Trade Map (2014/2015). Centro de Comercio Internacional (ITC). Recuperado de <https://www.trademap.org/Index.aspx?lang=es>
- Viswanathan, R. (2014). "India and Latin America: A New Perception and a New Partnership," *Analyses of the Elcano Royal Institute*.

## RESUMEN

### **India, su política exterior y América Latina: ¿un potencial sub-aprovechado?**

Como uno de los dos así llamados "gigantes asiáticos", India se encuentra en una posición privilegiada para desarrollar una fructífera y dinámica relación con América Latina. Sin embargo, después del auge de las relaciones indo-latinoamericanas en la primera década de este siglo, ellas no se han continuado expandiendo ni profundizando. El propósito de este artículo es examinar las razones para esta aparente paradoja. Una primera sección analiza el notable desempeño económico de India en la última década, en que durante varios años ha superado las tasas de crecimiento de China. La segunda describe los tres círculos concéntricos que conforman los países prioritarios en la política exterior india. Una tercera se aboca a los diversos sectores

en materia de flujos comerciales y de inversión que han impelido los lazos entre India y la región. La sección final presenta unas breves conclusiones.

ABSTRACT

**India, its Foreign Policy and Latin America:  
Underutilized Potential?**

As one of the two “Asian giants”, India finds herself in a privileged position to develop fruitful and dynamic relations with Latin America. Yet, after an initial upsurge of Indo-Lac links during the 2000s (when India was hailed as “the new kid on the block” in the region), these ties have not continued to expand. This article examines the reasons for this apparent paradox. A first section analyzes India’s remarkable economic performance in the course of the past decade, in which, for several years she grew at a higher rate than China. The second describes the three concentric circles formed by the countries that do constitute a priority for Indian foreign policy. A third parses the various sectors in trade and investment flows that have propelled Indo-Lac links. A final section wraps up the piece, with some conclusions.

SUMMARIO

**India, sua política externa e a América Latina:  
um potencial sub-aproveitado?**

Como um dos dois chamados “gigantes asiáticos”, a Índia se encontra em uma posição privilegiada para desenvolver uma frutífera e dinâmica relação com a América Latina. No entanto, depois do auge das relações indo-latino-americanas na primeira década deste século, elas não continuaram se expandindo nem se aprofundando. O propósito deste artigo é examinar as razões para este aparente paradoxo. Uma primeira seção analisa o notável desempenho econômico da Índia na última década, em que chegou a superar as taxas de crescimento da China durante vários anos. A segunda descreve os três círculos concêntricos formados pelos países prioritários na política externa indiana. Uma terceira põe o foco nos diversos setores que em matéria de fluxos comerciais e de investimento impulsionaram os laços entre a Índia e a região. A seção final apresenta algumas breves conclusões.





# Las relaciones Rusia- América Latina y Caribe en el contexto del fin de la Guerra Fría

Leyde E. Rodríguez Hernández

## Introducción

A los efectos de este trabajo es importante tener presente la terminología utilizada. Para simplificar la comprensión y no entrar en un debate respecto al término y los distintos países de la región, empleo el término “América Latina y el Caribe” para designar todos los territorios del Hemisferio Occidental que se extienden de la Antártida al sur de los Estados Unidos, incluyendo los países de habla no latina.

La región latinoamericana comprende 46 estados y los territorios dependientes, con una superficie total de 21.000.000 km<sup>2</sup> y más de 500 millones de habitantes, con un producto interior bruto (PIB), en 2017, por habitantes a precios corrientes de mercado de 8.858,7 millones de dólares estadounidenses.<sup>1</sup> Es una región que necesita transformar la

cultura de desigualdad asociada al pasado colonial de la región, que afecta fundamentalmente a los afrodescendientes, a las comunidades indígenas, las niñas, los niños y las mujeres. En esta región los países están obligados a concentrar los esfuerzos en las poblaciones desfavorecidas para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y enfrentar los desafíos que hoy tienen, entre los que se encuentran el lento crecimiento productivo, la poca diversificación de las estructuras de producción y la pobre modernización tecnológica.

Pero también se requiere encontrar igualdad de oportunidades y de justicia social, como vías para reducir y eliminar la creciente pobreza que padecen cientos de millones de latinoamericanos y caribeños. Se impone impulsar políticas de desarrollo y programas para disminuir la pobreza, la desigualdad y el hambre. Garantizar el acceso de todos a la alimentación, al trabajo, a la salud, a la cultura y a mejores condiciones de vida. Enfrentar al cambio climático, a partir de fortalecer los lazos de solidaridad y cooperación entre los países del área y cumplir con los ODS de cara al futuro (Díaz-Canel Bermúdez, 2018).

Un caso particular a nivel regional es Cuba, pues, a pesar de los problemas económicos vigentes, asociados fundamentalmente al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos, ha seguido enfocada en las metas para el año 2030, porque cuenta con un plan de desarrollo económico y social “que es un espejo de la agenda 2030 y con iniciativas muy innovadoras y avanzadas para cumplir con esta agenda”, como expresara María Fernanda Espinosa, presidenta de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), en sus reflexiones sobre los desafíos que enfrenta hoy la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los principales problemas del mundo actual, la situación de América Latina y el Caribe, y el rol de Cuba (Mojena Milián, 2019).

Por todo lo anterior, se considera inevitable y necesaria la relación de América Latina y el Caribe con la Federación de Rusia, el Estado territorialmente más grande del sistema internacional, con inmensos recursos naturales, además de encontrarse entre las cinco potencias con derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU y por su participación en el G-20, una instancia influyente en el ejercicio del poder económico mundial. Rusia posee las armas convencionales y nucleares de la Unión Soviética, pero en una fase de mayor desarrollo

tecnológico y misilístico, lo que le permite ejercer cierto balance de fuerza en la acelerada carrera armamentista convencional, nuclear y en el espacio cósmico.

En relación con el espacio temporal, entendemos como el contexto del fin de la Guerra Fría, a la etapa de la política internacional inmediata al colapso socialista en la Unión Soviética y la Europa del Este. Ese periodo ha estado caracterizado por un cambio cualitativo en la configuración de fuerzas internacionales. La bipolaridad del periodo de la Guerra Fría dio paso a la unipolaridad o monopolaridad coyuntural de los Estados Unidos, como la única superpotencia en el sistema internacional en todos los planos, por su poderío militar, económico, y una ideología política, transitoriamente victoriosa en la confrontación global.

Esa unipolaridad estratégica norteamericana significó una supremacía coyuntural en los asuntos mundiales, pero no la hegemonía absoluta. De hecho existen otros centros de poder, y paralelamente se desarrolla una tendencia a la multipolaridad en el siglo XXI. La economía mundial no es de ninguna manera unipolar. Existen tres centros del capitalismo: Unión Europea, América del Norte, Este de Asia, y por tanto en la economía rige una configuración de fuerzas tripolar.

A lo significado del poderío de Rusia, hay que adicionar que la República Popular China es la segunda economía mundial con la mayor población del planeta, grandes recursos y un poderío militar en ascenso; la India, el Estado más poblado después de China, con notables avances tecnológicos. Brasil es la sexta economía mundial y tiene potencialidades para impulsar el desarrollo económico latinoamericano. Estas potencias emergentes son aspirantes a superpotencias en unas cuantas décadas, si mantienen su unidad interna, ritmos de crecimiento económico aceptables y una política inteligente y con una voluntad de afirmarse en las relaciones internacionales.

La Unión Europea, desde 2008, ha atravesado una grave crisis económica y financiera que incluyó a su moneda común: el Euro. En caso de que logre salir de esta compleja crisis multidimensional, que la desacredita, y culminar asimismo su proyecto integracionista en los planos político y militar, sería una superpotencia comparable, y probablemente superior a los Estados Unidos, pero esta pretensión, está

amenazada por la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea (Brexit), los nacionalismos, el ascenso de la extrema derecha y los problemas sociales como el desempleo y el aumento de la pobreza. Todos esos fenómenos propician las condiciones para el desarrollo de tendencias desintegradoras. Las problemáticas enunciadas serán de larga duración, desde luego, porque las contradicciones entre las potencias europeas son significativas, y sobre todo con el enorme esfuerzo que ha implicado ampliarse hacia Europa del Este (Rodríguez, 2017).

Existen además otras potencias medias de significación que pueden desempeñar una influencia mayor en la política internacional, como Irán en el Medio Oriente, Sudáfrica y Nigeria en África, las cuales tienen vínculos con Rusia y América Latina, respectivamente.

Estos desarrollos, que tomarán varias décadas, estarán acompañados de la pérdida de hegemonía de los Estados Unidos, pues comienzan a perder la situación relativamente cómoda, sin rivales equivalentes que ostentó a finales del siglo XX, como la única superpotencia integral en el sistema internacional. Es por eso que los Estados Unidos no han podido ni podrán hacer su voluntad plena en la política internacional. Deberá contar con otras potencias capitalistas y la rivalidad geopolítica entre ellos podría ir en aumento en América Latina y el Caribe, por el control de nuevos mercados y recursos naturales, en primer lugar los energéticos.

Las contradicciones antiimperialistas han seguido siendo una característica propia del sistema internacional del Siglo XXI. Más difícil sería, desde luego, el conflicto bélico directo entre las grandes potencias capitalistas. La relativa superioridad norteamericana en ese terreno, el carácter tan destructivo de las armas actuales de alta tecnología, la interdependencia entre los centros capitalistas a pesar de las contradicciones, constituyen un freno considerable.

En el contexto del fin de la Guerra Fría la problemática de seguridad se desplaza ahora a las diversas regiones del planeta, ante todo al tradicional “Tercer Mundo”, o “Sur Global”. Lo cierto es que la posguerra fría no ha resultado un período de paz genuina, al orden relativo, y si se quiere aberrante (por desarrollarse a la sombra del equilibrio del terror) de la Guerra Fría, sucedió un período convulso, turbulento, difícilmente controlable. Por ello, las grandes potencias capitalistas, vencedoras en la confrontación global, y pese a las contradicciones entre

ellas, se movieron en la última década del Siglo XX y principios del XXI, hacia un intento de reordenar el sistema internacional, naturalmente, sobre la base de sus intereses y mediante el uso de la fuerza militar.

Las grandes potencias buscaron el establecimiento de un “nuevo orden mundial”, tras el colapso socialista, pero de su orden mundial. De hecho se ha conformado un nuevo “Directorio” de grandes potencias, el grupo de países más industrializados (G-7)<sup>2</sup>, que recuerda al viejo directorio europeo del Siglo XIX. Este “Directorio”, integrado por las potencias que rigen la economía mundial y con los mayores recursos militares existentes, persiguió instaurar ese “nuevo orden mundial”, que proclamó, un tanto prematuramente, el presidente George Bush en 1991, en el momento de triunfo de la guerra del Golfo Pérsico.

Ese objetivo trató de realizarse por la imposición de los modelos políticos y económicos del Norte industrializado, democracia liberal y economía de mercado, que, entre otras cosas, permite mayores niveles de influencia y penetración en los países subdesarrollados; la subordinación a esos propósitos de los organismos internacionales, ante todo la ONU; el control de la proliferación de armas de exterminio masivo, e incluso de algunas armas convencionales, particularmente importantes para los países pobres como las minas.

Cuando ante determinadas crisis internacionales, como la de Kosovo, donde no fue fácil utilizar a la ONU como cobertura, el “Directorio” ha estado dispuesto a actuar unilateralmente a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que sigue constituyendo el instrumento militar privilegiado de Occidente. En otros casos, como el conflicto interno en Libia, los Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, violaron la resolución 1973 del Consejo de Seguridad, lo cual permitió a la OTAN el bombardeo indiscriminado de ese país y lograr un cambio de régimen con el pretexto de proteger civiles.

Sin embargo, no resultará fácil, ni siquiera para las grandes potencias, el intento de reordenar un sistema internacional en el que actúan ya más de 190 estados y una gran diversidad de actores internacionales, y mucho menos si se pretende hacerlo, como hasta ahora, por los medios tradicionales de la hegemonía de una oligarquía de estados poderosos y sin atender a las necesidades de las dos terceras partes de la Humanidad donde se ubica, obviamente, América Latina y el Caribe.

## Desarrollo

Las relaciones entre Rusia-América Latina y el Caribe, en el contexto del fin de la Guerra Fría, tiene antecedentes históricos relacionados con las distintas dinámicas de la inserción de la región latinoamericana en el sistema internacional y en la historia de siglos de relacionamiento de Rusia con América Latina y el Caribe.

Con la llegada de Vladimir Putin a la presidencia de Rusia, en el año 2000, aunque la política exterior no sufre grandes variaciones, con respecto al periodo comprendido entre 1996 y 1999, la región latinoamericana y caribeña fue recobrando significación para Rusia y la interacción político-diplomática se elevó al nivel más alto posible (Davydov, 2010, p. 6).

A pesar de que ninguno de los países latinoamericanos se puede considerar una gran potencia mundial (aunque en el futuro las pretensiones más probables son de Brasil y México), es innegable que la región en conjunto ejerce una influencia simbólica en la política y economía global, gracias al potencial creciente, la ingente población y sus recursos naturales. Dicho potencial no está descubierto completamente debido al hecho de que, tanto en la economía como en las políticas mundiales, esta región ocupó durante muchos años un lugar periférico. Por otra parte, Latinoamérica, de forma cada vez más segura, se establece como un actor independiente al fortalecer sus posiciones como centro de influencia y crecimiento económico en el sistema internacional multipolar.

La aprobación del “nuevo concepto” de la política exterior de la Federación Rusa, y su actualización en los años 2008 y 2013 respectivamente, contribuyó al impulso de las relaciones Rusia-América Latina y Caribe, pues diseñó el siguiente marco general para la política exterior rusa:

- El mantenimiento de la mayor seguridad del país, la preservación y el fortalecimiento de su soberanía e integridad territorial en correspondencia con los intereses de la Federación Rusa, como gran potencia global, y con la necesidad interna de incrementar el potencial político, económico, intelectual y espiritual del país.

- La influencia sobre los procesos globales mundiales con el propósito de establecer un orden mundial estable, justo y democrático, basado en las normas universalmente reconocidas del derecho internacional, incluyendo ante todo los principios y objetivos de la Carta de la ONU en defensa de la igualdad soberana, la paz y el entendimiento entre los estados.
- La creación de condiciones externas propicias para el desarrollo progresivo de Rusia, el crecimiento económico, la elevación del nivel de vida de la población, la realización exitosa de las reformas económicas, el fortalecimiento de las bases del orden constitucional y el respeto a los derechos y libertades del ciudadano. La formación de un cinturón de buena vecindad a lo largo de las fronteras rusas, la contribución a la eliminación de los focos de tensión existentes y la prevención del surgimiento de nuevos focos potenciales en las regiones adyacentes a la Federación Rusa.
- La defensa por todos los medios de los derechos e intereses de los ciudadanos rusos y de los compatriotas en el extranjero.
- La contribución a la imagen favorable a la Federación Rusa en el resto del mundo, la promoción del idioma ruso y la cultura de los pueblos de Rusia en los países extranjeros.

El principal significado del primer documento sobre política exterior, en el 2000, consistió en haber reunido las posturas, posiciones y acciones que desde 1996 se habían comenzado a desplegar con el Canciller Yevgeni Primakov, pero que el presidente anterior no permitió afianzar en una concepción oficial. En la concepción exterior se retomó el principio que había surgido desde el periodo de la política de reestructuración o perestroika, al señalar que la política exterior debía responder a las demandas y necesidades de las reformas internas, convirtiéndose en un instrumento para la realización de la política interna.

Cuando se analizan las prioridades regionales de la política exterior de Rusia en cada uno de los documentos mencionados (2000, 2008 y 2013), nos percatamos que el orden en que se citan las diversas regiones en cada concepto evidencia cuáles son las primeras prioridades para Rusia y el sentido de “europeidad” en su núcleo central.

La Comunidad de Estados Independientes (CEI), a la que no pertenecen todas las repúblicas ex soviéticas, es el espacio prioritario de actuación para Rusia. En ello influye que no se trate de países conquistados en la etapa de la URSS, sino que la mayoría había formado parte durante siglos del Imperio zarista y en ellos permanecieron rusos étnicos tras la independencia, mientras que otros como Ucrania y Bielorrusia forman parte del núcleo histórico de la identidad rusa. En el llamado “extranjero próximo” o “área de especial interés”, Moscú ha intentado poner en marcha diversas iniciativas de cooperación regional, pero ante la imposibilidad de abarcar a todas las repúblicas ha optado por cooperar con las que le son más favorables, básicamente Bielorrusia, Armenia, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán.

Rusia se siente un Estado europeo, y dedica a su relación con Occidente mucha más atención que a su relación con Oriente. La Unión Europea es percibida por Rusia como el actor clave del continente. Se da prioridad a la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE), en la que participan todos los estados euroatlánticos y euroasiáticos, se presta atención a la OTAN a la hora de diseñar la arquitectura de seguridad europea, y los Estados Unidos siempre se citan al final, a pesar de su condición de superpotencia.

Se apuesta por los marcos de cooperación multilateral y por la regionalización de la seguridad en todos los ámbitos geográficos, pero sin olvidar que los Estados-nación soberanos siguen jugando un papel decisivo en las relaciones internacionales.

Sin embargo, también se aprecia la paulatina importancia de América Latina y el Caribe, la mención específica a la importancia de algunos países como el progresivo ascenso de Venezuela en el ranking latinoamericano, lo cual nos indica la visión o importancia de esta región para la política exterior de Rusia, que es un actor de alcance global con intereses en todo el sistema de relaciones internacionales, como se puede interpretar en la comparación de las prioridades regionales de cada uno de los documentos referidos al Concepto de Política Exterior de Rusia:



Concepto de 2000	Concepto de 2008	Concepto de 2013
Comunidad de Estados Independientes (CEI), Unión Aduanera, Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)	Comunidad de Estados Independientes (CEI) Comunidad Económica Euroasiática (CEEAA), OTSC, Organización de Cooperación de Shanghái (OCS).	CEI, OTSC, CEEA, Unión Económica Euroasiática, Ucrania, Moldavia, Nagorno-Karabaj, Abjasia y Osetia del Sur, Georgia.
Región del Mar Caspio	Regiones del Mar Negro y del Mar Caspio.	Regiones del Mar Negro y del Mar Caspio.
Estados europeos: Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), Consejo de Europa, Unión Europea (UE), Organización del Atlántico Norte (OTAN), Estados miembros occidentales, Centro y Este de Europa, Báltico, Balcanes. EE.UU..	Región euro-atlántica: Consejo de Europa, OSCE, UE, Estados miembros occidentales, Centro, Este y Sureste de Europa, Báltico, OTAN, EE.UU., Canadá.	Estados euro-atlánticos: UE, Estados miembros occidentales, Consejo de Europa, OSCE, OTAN, Báltico, Balcanes, EE.UU., Canadá, Ártico.
Asia: Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), “Cinco de Shanghái”, China, India, Pakistán, Japón, Sureste asiático, Irán, Península de Corea, Afganistán.	Asia-Pacífico: Foro de Cooperación Económica, ASEAN, OSC, China, India, Japón, Turquía, Egipto, Argelia, Irán, Arabia Saudita, Siria, Libia, Pakistán, Sureste asiático, Península de Corea, Irán, Afganistán.	Asia-Pacífico: OCS, Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), ASEAN, Foro Asia-Europa, China, India, Península de Corea, Japón, Mongolia, Vietnam, Australia, Nueva Zelanda.

Oriente Medio, Golfo Pérsico, Norte de África	Oriente Medio: Palestina-Israel, Liga de Estados Árabes	Oriente Medio y el Norte de África: Palestina-Israel, Irán, Liga de Estados Árabes, Afganistán.
África: Organización para la Unidad Africana (OUA).	África: Unión Africana	América Latina: Brasil (BRICS), Argentina, Venezuela, Cuba, México, Nicaragua, MERCOSUR.
América Latina: Centro y Suramérica	América Latina: Brasil, Argentina, México, Cuba, Venezuela, resto de países	África: Unión Africana

(Ruiz González, 2013, p. 17)

### Nueva etapa en las relaciones Rusia-América Latina y Caribe

En la nueva etapa de las relaciones Rusia-América Latina y Caribe es esencial partir de la proximidad o coincidencias en el campo de la política externa y la actuación en el ámbito internacional.

La similitud de enfoques abarca el reconocimiento de la supremacía del derecho en la política, respeto de la soberanía nacional y el principio de no interferencia en los asuntos internos de los estados. Se observa también cierta sintonía en el reconocimiento de la necesidad de transformación del orden internacional, especialmente la necesidad de regular la esfera económico-financiera. Al mismo tiempo reconocen mutuamente el papel central e irremplazable de la ONU en las relaciones internacionales y coinciden en el respeto al derecho inter-

nacional. En Latinoamérica está predeterminado por el predominio del sistema jurídico “continental” romano-alemán según el cual las normas de derecho no se crean por precedentes sino por los valores universales de “justicia” y “moral” (a partir de los dogmas católicos). Esta percepción del derecho internacional tiene mucho que ver con el rechazo del “culto de la fuerza” y con el soporte de derecho internacional que ayudó a los países de la región a defender su soberanía en muchas críticas circunstancias durante dos siglos de su independencia.

Latinoamérica y la Federación de Rusia defienden la construcción de un mundo policéntrico, en rechazo al unilateralismo, para la solución de los problemas internacionales. El concepto del orden policéntrico, como se percibe en Rusia, presupone la participación adecuada del país en el balance de fuerzas internacionales junto con otras potencias ascendentes de la economía y política mundial, incluyendo Brasil (como representante latinoamericano). Esto puede ser un paso decisivo para equilibrar la correlación de fuerzas en el sistema internacional y sentar las bases para crear mecanismos de regulación global más representativos.

Para los países latinoamericanos el movimiento hacia el orden multipolar significa la ampliación de su margen de maniobra internacional y mayores posibilidades para elegir proyectos alternativos de desarrollo. Vale la pena mencionar que Rusia y sus antecesores (Unión Soviética e Imperio Ruso) no tuvieron conflictos graves o tensiones prolongadas en la historia de sus relaciones con los países de la región. Además, se presupone, que en el tiempo presente están fuera de actualidad los prejuicios ideológicos que sí tenían considerable influencia en los tiempos en que existía la Unión Soviética.

Todo eso ha sido favorable para la colaboración mutuamente ventajosa y para el entendimiento mutuo en los asuntos internacionales entre América Latina-Caribe y Rusia. Entre los países latinoamericanos que han ocupado un mayor interés de Rusia se encuentran Brasil, Chile, Venezuela, Argentina, México y, en los años más recientes, Nicaragua y Cuba. En total, desde 2000 hasta 2008, los presidentes de Rusia visitaron la región cinco veces y los ministros de Relaciones Exteriores realizaron nueve viajes, en dos ocasiones pasando por varios países. A su vez, solo en 2009 visitaron Rusia los presidentes de Chile, Brasil, Bolivia, Venezuela, Cuba y Ecuador, sin contar múltiples visitas a nivel ministerial.

Del 2000 al 2009, Rusia firmó unos 200 acuerdos de cooperación con países latinoamericanos y caribeños en diferentes temas, entre ellos el técnico-militar, incluyendo a Brasil (2004), Perú (2004), Argentina (2004), Chile (2004), Venezuela (2009) y Bolivia (2009). Desde hace tiempo mantiene un acuerdo de la misma índole con Cuba, basado en el suministro de piezas de repuesto para el Ejército cubano equipado con armamento soviético.<sup>3</sup> Rusia y Cuba desarrollan también la energía nuclear con fines pacíficos con el objetivo de impulsar la cooperación en el desarrollo de las tecnologías de irradiación; así como la producción de isótopos mediante la creación de complejos científico-productivos vinculados a la agricultura y a la salud. Ambos países colaboran en la formación de cuadros científicos y capacitación de especialistas para el desarrollo, promoción y uso pacífico de la energía nuclear en campos como la medicina y la elaboración de radiofármacos para el tratamiento contra el cáncer, entre otras enfermedades (Rusia y Cuba, 2019).

Ninguno de estos acuerdos presupone la instalación de infraestructura militar rusa en la región ni, mucho menos, de bases militares. Los convenios crean los marcos y las condiciones generales para la compra y venta de material bélico convencional, las pautas de financiamiento y las garantías para la protección de la propiedad intelectual. En el caso venezolano, el más comentado por los medios de prensa, se trató de la apertura de una línea de préstamo de 2.200 millones de dólares. Sin embargo, el grueso del intercambio comercial ruso con América Latina no fue con Venezuela sino con Brasil. El peso de ese país en el intercambio total de Rusia con la región pasó de 11% en 1992 a más de 40% en 2008. Argentina ocupó el segundo lugar, con 12,4% del total, seguida por México (7,7%). El intercambio con Venezuela apenas representa 6% del total, y el de Cuba 1,7% (Davydov, 2010, p. 10).

Durante los últimos años se han mantenido intercambios políticos intensos y permanentes al máximo nivel con los países latinoamericanos a nivel bilateral y en la Asamblea General de la ONU, pero las mayores variaciones se han producido en el orden de los intercambios comerciales y la cooperación económica, los cuales han fluctuado entre lo discreto y ritmos más acelerados en dependencia de la coyuntura internacional y de los procesos en marcha al interior de cada uno de los países latinoamericanos mencionados.

Entre los ejemplos discretos sobresale el intercambio comercial de Rusia con Chile, que durante el 2004 fue de poco más de 50 millones de dólares, cifra conservadora si la comparamos con el intercambio comercial de Chile con China que durante varios años ha superado la cifra de tres mil millones de dólares (Sánchez Ramírez, 2010).

Por su parte, Brasil ha constituido el principal socio comercial de Rusia en la región. En 2004, el intercambio comercial alcanzó la cifra de dos mil millones de dólares y se ha mantenido la intención de ambas partes de llegar a triplicar el volumen del comercio bilateral. Las relaciones con Brasil se han desarrollado de manera estable manteniendo un nivel sostenido en el volumen de su intercambio comercial. En 2002 fue firmado el acuerdo BRIC por parte de Brasil, Rusia, China e India, cuyas economías disponen de un enorme potencial de crecimiento económico en el siglo XXI, y tienen el objetivo de constituirse en un contrabalance a los siete países (G-7) más industrializados.

Especialmente con Brasil se desarrollaron diferentes sectores de cooperación bilateral, tales como la energía, tecnología nuclear, sector aeroespacial, telecomunicaciones, esfera técnico-militar y de armamentos, entre otras, los cuales fueron favorecidos por las progresistas políticas económicas y sociales impulsadas por los gobiernos de Inácio Lula Da Silva y Dilma Rousseff. Es muy probable que, a partir de 2019, la orientación proestadounidense y otanista del gobierno de extrema derecha de Jair Bolsonaro afecte la tendencia de estos procesos con una mayor alianza con Estados Unidos en lo político, económico y militar.

En el caso de México se han estrechado los vínculos bilaterales fundamentalmente en el orden diplomático formal durante los últimos años, sin que el intercambio comercial o la colaboración económica registren incrementos importantes. El presidente Vicente Fox visitó Moscú en el verano de 2005 y fueron firmados varios acuerdos que no significaron un avance importante en el nivel de las relaciones comerciales y de colaboración económica. Sin embargo, existen amplias potencialidades en el comercio y colaboración con Rusia, en un momento de revitalización de la independencia de la política exterior mexicana con el gobierno de Manuel López Obrador, pues también muchos de sus puntos de vistas sobre la agenda de la política internacional coinciden con la política exterior de Rusia, en cuanto al respeto al Derecho Internacional Público y a los principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas.

A partir de agosto de 2008 se constató una mayor activación del interés por parte de Rusia de estrechar los vínculos políticos, militares y económicos con la región de América Latina y el Caribe. Desde ese momento<sup>4</sup>, se sucedieron intercambios al máximo nivel de delegaciones políticas y militares entre ambas partes. El presidente ruso visitó varios países latinoamericanos: Venezuela, Brasil, Nicaragua, Cuba, Perú, y los presidentes de Venezuela, Cuba, Argentina, Bolivia, Nicaragua visitaron Moscú. Como resultado de estas visitas fueron firmados importantes acuerdos para estrechar la cooperación militar y también en la esfera energética. Rusia se encuentra entre los socios alternativos más importantes de América Latina. No compite con China, que ya superó los 100.000 millones de dólares en su comercio con la región, pero sobrepasa los índices de la India, que también es una potencia en ascenso. En total, en 2008 el intercambio comercial llegó a casi 16.000 millones de dólares (Davydov, 2010, p. 7).

Es importante destacar que ese entramado de relaciones entre Rusia y América Latina y el Caribe suscitó la preocupación del gobierno de Barack Obama, quien se manifestó contrario a ellas en numerosas ocasiones. Ésta es una de las principales razones por las cuales la diplomacia estadounidense trabajó para mejorar su imagen en América Latina y el Caribe, una de las causas que favoreció el acercamiento con Cuba, ya que el bloqueo económico, comercial y financiero contra la isla generó demasiados conflictos en las relaciones estadounidenses con la región, por lo que fue considerada una política fracasada que debía ser superada. Con la misma preocupación, pero al extremo de invocar la “Doctrina Monroe” de 1853, el presidente Donald Trump ratificó su vigencia en el marco de su política de presiones, amenazas y chantajes con el fin de subordinar a los países latinoamericanos y caribeños a los intereses y el control geoestratégico estadounidense.

Por otra parte, Venezuela requiere un estudio profundo y particular. Resulta importante y necesario resaltar que las relaciones bilaterales entre Rusia y Venezuela se establecieron el 14 de marzo de 1945, con la otrora Unión Soviética (MAE de Rusia, 2019). Entre 1945 y 1970 las mismas fueron básicamente formales. En 1976, el entonces presidente de Venezuela Carlos Andrés Pérez se convirtió en el primer Jefe de Estado del país sudamericano en visitar la URSS. En el año 1983, una delegación soviética encabezada por el vicepresidente del Soviet

Supremo de la URSS, Serguei Imashev, visitó Caracas en reciprocidad diplomática (Embajada de la Federación de Rusia en la República Bolivariana de Venezuela, 2019).

Posteriormente hubo un intercambio de visitas diplomáticas durante los años 90. Una vez triunfada en Venezuela la Revolución Bolivariana liderada por Hugo Chávez Frías, estos nexos se comienzan a desarrollar vertiginosamente. En el año 2000 el presidente Hugo Chávez y su homólogo ruso Vladímir Putin se encontraron en el 55 período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, en Nueva York. A partir de este momento, se intensificaron los contactos a todos los niveles, incluido los presidenciales entre ambos países.

El fortalecimiento constante de las relaciones entre Rusia y Venezuela, ha estado dirigida a lograr resultados prácticos en aras de la estabilidad y la seguridad global y regional, la protección de la Carta de las Naciones Unidas, las normas y principios del derecho internacional y el fortalecimiento del multilateralismo en los asuntos internacionales, así como a excluir de la práctica de comunicación interestatal el doble rasero, dictados externos y sanciones represivas unilaterales contra terceros países (Embajada de la Federación de Rusia en la República Bolivariana de Venezuela, 2019). No tiene discusión que la cooperación bilateral entre ambos países tiene un carácter estratégico y que se basan en su coincidencia de posiciones en los principales temas de la agenda internacional, abogando por un sistema internacional multipolar.

El mecanismo jurídico principal para el desarrollo de la cooperación económico-comercial entre ambos países es la Comisión Intergubernamental Ruso-Venezolana de Alto Nivel (CIAN), creada el 23 de diciembre del año 2002 (MAE de Rusia, 2019). Rusia y Venezuela desarrollan de una manera continua la cooperación mutuamente ventajosa en los ámbitos de energía, industria, comercio, transporte, agricultura, educación y ciencia, cultura, así como en las esferas técnico-militar y financiera (Embajada de la Federación de Rusia en la República Bolivariana de Venezuela, 2019).

Los intereses de Rusia en Venezuela son diversos. El intercambio comercial entre ambos países en 2018 ascendió a más de 85 millones de dólares, lo que con respecto al 2017 representa un 24,75% más y el equivalente a más de 16 millones de dólares. Rusia exporta más de

lo que importa de Venezuela. En 2018 exportó 84 millones de dólares e importó solo 1 millón de dólares, lo que le garantiza un superávit en la balanza comercial total con el país sudamericano. Del total de exportaciones a Venezuela, los principales son alimentos (82.25%), productos de la industria química (6.87%), vehículos y máquinas herramienta (5.99%) y minerales (2.62%) (Russian Trade, 2019).

La cooperación técnico-militar se desarrolla sobre la base del Acuerdo Intergubernamental entre ambos países firmado en mayo del 2001, durante la visita oficial del ex presidente Hugo Chávez a Moscú. El gobierno de Venezuela se convirtió en el pivote principal de Rusia con Latinoamérica e incrementó la venta de armamentos y medios de transporte militares a varios países de la región. En mayo de 2005 se firmó un contrato para la entrega de los fusiles Kalashnikov AK-103 al ejército venezolano que se hizo efectivo al año siguiente, cuando entraron rápidamente en servicio. Rusia también envió a Venezuela helicópteros de la marca Mi, baterías antiaéreas Tor-M1, aviones cazas Su y otros equipos militares. En 2006, los dos países sellaron un contrato para la construcción de un centro de mantenimiento y reparación de helicópteros rusos, que fue inaugurado en 2013, y para la construcción de una fábrica de fusiles Kalashnikov, que debe abrir sus puertas antes de que finalice 2019.

La cooperación militar entre ambos países tiene un propósito importante para Caracas, que es lograr dotar a las Fuerzas Armadas Bolivarianas de medios de alta tecnología para defender su soberanía. Rusia es un vendedor estable, con armamentos altamente sofisticados y políticamente es el país que puede suministrar técnica militar a Venezuela. Por otra parte, para Rusia es un negocio la venta de armamentos, pues se mantiene como el segundo productor y exportador a nivel mundial.<sup>5</sup> (SIPRI Yearbook, 2016).<sup>6</sup>

En el contexto de las tensiones con Estados Unidos en los años 2018-2019, el gobierno del presidente Nicolás Maduro ganó confianza plena de que sus Fuerzas Armadas se equiparon con armamentos modernos de alta precisión. En el escenario de amenazas militares del gobierno de Donald Trump contra Venezuela, se incrementó los pedidos de armamentos rusos por parte del gobierno de Maduro e incluso se expandió a otros sectores de la propia cooperación técnico-militar.



También se llevaron a cabo ejercicios militares conjuntos entre Rusia, Venezuela y Nicaragua. En este sentido, el proceso de acercamiento y coincidencias entre Moscú y Managua y la venta de armamentos rusos a Nicaragua ha sido vista con animadversión en algunos países centroamericanos como Costa Rica, dados los conflictos territoriales que han caracterizado a las relaciones de ambos vecinos durante la última década. En esta línea, el embajador de Costa Rica en Rusia de 2011 a 2014, Mario Fernández Silva, establecía en su informe de cierre de funciones que:

“Se ha mantenido un flujo constante de armamento ligero y pesado a Nicaragua, como vehículos blindados, lanchas misileras, helicópteros artillados y últimamente ha mostrado la intención de adquirir aviones de caza de la penúltima generación, como los Sukhoy, MiG 29 lo que ha venido a desestabilizar el balance geoestratégico de nuestra región”.

Esa preocupación fue establecida por el canciller Manuel González, en la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de SICA y Rusia, que reactivó dicho mecanismo de diálogo, en 2015 al señalar que:

“Reconocemos los aspectos positivos de la profundización de las relaciones de colaboración entre los gobiernos centroamericanos y la Federación de Rusia. Lo que nos preocupa es que pueda alentarse otras esferas de cooperación, a promover la donación y compra de armamento militar en el ámbito bilateral y hasta el beneplácito a la construcción de instalaciones militares”.<sup>7</sup>

A pesar de que el narcotráfico es el actual argumento para comprar y vender armamento pesado y realizar programas militares conjuntos, los acuerdos de Nicaragua y Rusia en materia militar generan gran incertidumbre e inquietudes entre los países de la región hacia el futuro de la estabilidad regional y abren las puertas del debate público sobre cómo sus intereses estratégicos en Centroamérica afectarían las relaciones regionales (Cascante, 2017).

Lo anterior no ha impedido que entre 2004 y 2016 se dieran intercambios de visitas políticas entre autoridades de ambos países, en las cuales se establecieran protocolariamente la intensión de estrechar los lazos de amistad entre ambos países. Asimismo, Costa Rica al alcanzar la

presidencia pro-tempore de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), pudo establecer algún acercamiento con las autoridades rusas.

De esta forma, Rusia ha respondido a los Estados Unidos por su expansión, con la Organización del Atlántico Norte (OTAN), hacia el Este y su intensa labor de influencia en la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Rusia observó que sus relaciones con Brasil y Venezuela le abrían un abanico de oportunidades en su estrategia de recuperar su condición de gran potencia global, además de fomentar el comercio con ambos países en un contexto de crisis sistémica capitalista y de aumento de las sanciones económicas estadounidenses y de la Unión Europea en su contra. Lo cierto es que, desde entonces, la estrategia rusa contempla la construcción de alianzas geopolíticas en la región latinoamericana para evitar el predominio unipolar de los Estados Unidos en el sistema internacional, a la vez que penetra el área de influencia tradicional estadounidense, que ha hecho lo mismo en la suya, en un contexto de triunfos electorales de los partidos de tendencia de izquierda que se proponían establecer un equilibrio de poder multipolar que desplazase el tradicional hegemonismo de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe.

Las líneas estratégicas de la política exterior rusa hacia América Latina y el Caribe se centraron en los siguientes ejes:

- 1) Rusia se proyectó hacia América Latina y el Caribe, a partir de considerarla un polo importante del desarrollo económico mundial.
- 2) Una palanca importante de esta política ha sido la vinculación de Rusia a influyentes agrupaciones de estados como los BRICS, el G-20 o la APEC donde mantienen estrechos y fluidos contactos con algunos países de la región.
- 3) Se produjo una notable coincidencia entre las concepciones políticas de Rusia y un grupo numeroso de países de América Latina y el Caribe, donde sus gobiernos rechazaron el uso de la fuerza para resolver los conflictos internacionales. Esto ha quedado claro a partir de las posturas asumidas contra la guerra en Siria, pero también en temas como

Malvinas o el bloqueo económico, comercial y financiero contra Cuba.

4) La Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) participó de forma activa en los asuntos mundiales en el interés de promover un sistema internacional multipolar y durante la presidencia de Cuba se desarrollaron contactos entre la CELAC y los países del grupo BRICS, lo que contribuiría a la presencia de Rusia en la región.

5) El interés ruso se centró en áreas como la defensa y la cooperación técnico-militar (venta de armas), energía (gas, petróleo y energía nuclear) o exploración del espacio. Sin descuidar la defensa de los derechos humanos o cuestiones como el narcotráfico, el terrorismo internacional o el lavado de dinero.

6) Las inversiones y el comercio. Especial atención tuvieron las negociaciones con el Mercosur y el importante Memorándum de Cooperación Económica y Comercial firmado, en el 2018, con la Unión Económica Euroasiática (UEE), la agrupación de estados liderados por Rusia. El bloque sudamericano y la UEE totalizan más del 6,5% PIB mundial y la firma del acuerdo significó el inicio de una relación que permita mejorar el comercio internacional, la diversificación de mercados producto de las exportaciones. De este modo los intercambios entre Rusia y América Latina llegaron a los 16.200 millones de dólares (Sánchez Ramírez, 2010).

Como resultado de una coyuntura regional adversa, el intercambio comercial entre Rusia y América Latina se redujo un 5,8% entre los meses de enero y febrero de 2019 respecto al mismo periodo de 2018. El comercio con México, Perú, Chile, Argentina, Brasil y Cuba se redujo de 1.462,5 millones de dólares en el primer bimestre del año 2018 a 1.377,5 millones de dólares durante los mismos dos meses de 2019, pero estos datos no incluyeron el intercambio comercial de Rusia con importantes socios comerciales de América Latina como Ecuador, Colombia, Uruguay y Venezuela (El intercambio, 2019).

En esta coyuntura contradictoria y de tensiones en la región latinoamericana, la tendencia ha sido la reducción del comercio, aunque las dinámicas comerciales con los países del área son muy diversas, desde crecimientos que superan 65% hasta caídas por debajo de 20%. En el primer lugar de crecimiento se encuentra el intercambio comercial

entre Rusia y Argentina, que se ha elevado 65,66% tras crecer de 79,5 millones de dólares durante el primer bimestre de 2018 a 131,7 millones de dólares en el 2019. El comercio con México también ha reportado unos datos positivos, porque de 420,7 millones de dólares en 2018 ha aumentado a 440,3 millones en 2019, lo que supone un incremento de 4,65%, durante los respectivos primeros bimestres de cada año. Mientras que el comercio con Cuba se ha mantenido estable en 40,3 millones de dólares (El intercambio, 2019).

Sin embargo, el intercambio comercial entre Rusia y Perú se ha reducido al caer de 66,7 millones de dólares entre enero y febrero de 2018 a 53,1 millones de dólares durante el primer bimestre de 2019, lo que equivale a un descenso del 20,4%. En el caso de Chile, el comercio también se ha reducido un 22,8%, al bajar de los 179,6 millones de dólares registrados en los dos primeros meses de 2018 a 138,5 millones de dólares en el mismo período de 2019. Y sucedió lo mismo con Brasil con una disminución en torno al 15% desde los 675,5 millones de dólares a 573,6 millones de dólares en el mismo período de 2019 (El intercambio, 2019).

Cuando observamos esas cifras y comparamos la relación comercial de Latinoamérica con otras potencias emergentes, particularmente con China, nos percatamos que el intercambio entre Rusia y América Latina es significativamente inferior. Pero sabemos que desde hace 35 años el país asiático no sólo crece a tasas inigualables, sino que hasta hoy ese crecimiento estuvo asociado a una visión geoeconómica y política que guía el despliegue chino global actual, lo cual es una diferencia respecto a Rusia, cuya influencia militar global ha sido siempre mayor.

Antes de concluir, es importante resaltar las afinidades políticas de Rusia con algunos países: Venezuela, Nicaragua, Cuba, Bolivia, que la han apoyado frente a las sanciones occidentales, junto con el hecho de que estos países se negaron a unirse a las críticas estadounidenses por la presencia militar rusa en Siria, lo cual estimuló que Vladimir Putin centrara su atención en la región latinoamericana. Al mismo tiempo, hasta el 2018, se patentizó la proximidad de los enfoques de las partes rusa y Latinoamericana en cuanto a la defensa de la paz y contra el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Así ocurrió durante los acontecimientos en Libia, cuando Rusia y Venezuela condenaron la injerencia armada de las potencias occidentales en los asuntos internos de este país africano.

En suma, existe una multiplicidad de factores y realidades que nos ayudan a comprender no solo el relacionamiento entre Rusia y Latinoamérica, sino también otras históricas interacciones de la región con diferentes potencias que no pueden abstraerse en términos geopolíticos de la influencia rusa, cuyas especificidades configuran un patrón diferenciado en política exterior.

Por ejemplo, el gobierno de los Estados Unidos, con el presidente Donald Trump, aplica contra Venezuela duras sanciones económicas, comerciales y financieras. A los países centroamericanos les prometió que reducirá la ayuda económica, acusándolos de no hacer “nada” para evitar la emigración hacia los Estados Unidos. A México lo ha amenazado con cerrar la frontera, con el pretexto de las drogas, sin revisar la demanda estadounidense de este producto altamente consumido en esa sociedad. Y a Colombia le reprocha que “no ha hecho nada” contra el narcotráfico.

Con una política exterior de castigos, chantajes y amenazas, la administración Trump refleja la ausencia de una agenda o estrategia constructiva que combine los intereses de los Estados Unidos en la región y aporte también beneficios a sus vecinos más cercanos, al igual que contrasta con la actitud de Rusia apegada a la cooperación y al multilateralismo sin recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza militar, por lo que a pesar de la feroz campaña mediática en su contra por sus relaciones con Latinoamérica, lo cierto es que desde el punto de vista factual no se le conoce por invadir países ni bombardear naciones, un rasgo muy característico de la actuación internacional de los Estados Unidos, lo cual se ha acentuado en las dos primeras décadas del siglo XXI coincidiendo con su paulatina con su proceso de decadencia hegemónica.

## Conclusiones

En el periodo del fin de la Guerra Fría, los acercamientos de finales de la década de 1990 fueron retomados con fuerza tras el ascenso al poder de Vladimir Putin. La intención rusa de reactivar su accionar global requería de un fortalecimiento de sus vínculos con los actores de América Latina y el Caribe, como había sucedido en la etapa anterior de la confrontación bipolar o Guerra Fría.

Para Rusia, la región de América Latina y el Caribe es especialmente atractiva, desde una perspectiva geoestratégica, debido a su proximidad geográfica con los Estados Unidos, su principal rival geopolítico. La región atrae la atención política y diplomática de Rusia porque algunos de sus países también sufren sanciones políticas, económicas y financieras de los Estados Unidos y la Unión Europea, medidas que ella misma ha tenido que soportar de sus “socios” occidentales.

En ese sentido, Rusia reaparece en el escenario de posguerra fría latinoamericano y caribeño en calidad de proveedor de armas, para promover la expansión exitosa de su Complejo Militar-Industrial; como contratista de significativos proyectos energéticos, especialmente los del sector petróleo-gas y sus ductos, y el fomento de sus plantas nucleares; además de promover sus intereses comerciales, con una mirada estratégica que privilegia el cambio de la distribución de poder mundial, en cuyo proceso América Latina y el Caribe tiene un peso fundamental.

La colaboración ruso-latinoamericana es una tendencia ascendente en la política internacional del siglo XXI en la búsqueda de respuestas colectivas a los problemas globales que afectan a la humanidad. En este escenario estratégico, la ampliación de vínculos comerciales y de seguridad con aquellos países tradicionalmente pertenecientes a la órbita de influencia de los Estados Unidos, es una oportunidad que Rusia ha sabido aprovechar, especialmente durante el conflicto Estados Unidos-Venezuela de los últimos años.

Visto así, Rusia desplegó un mayor acercamiento con Brasil y México, por sus respectivas influencias como potencias regionales, y con Venezuela, por su accionar antiimperialista hacia los Estados Unidos desde el triunfo de la Revolución Bolivariana iniciada por Hugo Chávez Frías. En Centroamérica ese acercamiento ha sido evidente con Nicaragua, país con el que comparte las alianzas forjadas en la Guerra Fría y posicionamientos internacionales más cercanos – a diferencia de Costa Rica –, respecto a conflictos específicos como los casos de Osetia, Abjasia y la península de Crimea.

La Federación de Rusia ha puesto en práctica, en sus relaciones con América Latina y el Caribe, el “nuevo concepto” de su política exterior, en el que se reafirman sus posiciones a favor del mantenimiento de la estabilidad y de la no injerencia en los asuntos internos de otras

naciones, ateniéndose al principio de que los conflictos internacionales tienen que solucionarse por medios pacíficos, mediante un rol activo de la ONU en el fomento de la cooperación en las relaciones internacionales.

Ese posicionamiento internacional de Rusia puede considerarse relacionado con su conducta histórica de evitar involucrarse directamente en uno u otro conflicto en América Latina y el Caribe, por su lejanía geográfica; por tratar de no participar en una confrontación militar provocada por algunas de las potencias que han sido muy influyentes en la región en distintas etapas históricas: en especial, por Inglaterra, España y Estados Unidos; por el deseo de mantener la libertad de opción en los asuntos internacionales; porque, en realidad, la principal prioridad de la política exterior de Rusia son los problemas europeos, más próximos y más actuales, y los desafíos diplomáticos y estratégicos con los Estados Unidos y otras potencias de la estructura dominante del sistema internacional actual.

En cuanto al incremento de la relación de América Latina y el Caribe con la Federación Rusa, las relaciones económico-comerciales, es uno de los nuevos escenarios que podemos observar en la región, el cual no está exento de marcadas diferencias cuando comparamos el intercambio entre Rusia y los países de mayor desarrollo relativo. En este sentido, Brasil, México, Argentina y Venezuela concentran la mayor parte del comercio con Rusia. Ese resultado ha sido muy importante para la región por el liderazgo de la potencia euroasiática en el grupo de países BRICS,<sup>8</sup> y también porque Rusia justiprecia la participación de América Latina en el G-20, que incluye a Brasil, Argentina y México, luego de su salida del G-8.

En un periodo crítico de la política internacional condicionado por la crisis económica capitalista, Rusia ha valorado la creativa contribución de América Latina y el Caribe en la búsqueda de una nueva arquitectura económico-financiera global, la cooperación con los países latinoamericanos y caribeños tiene un carácter estratégico, pues algunos países de la región son aliados naturales en asuntos tales como la necesidad de garantizar la supremacía del derecho internacional, la consolidación de los mecanismos multilaterales para solucionar los problemas internacionales, el papel central de la ONU y la importancia de respetar la diversidad cultural.

Rusia tiene legítimas pretensiones de convertirse en un actor multivectorial, es decir, seguir un modelo de política exterior que le permita cumplir un mayor papel en todos los segmentos de poder nacional, no sólo en el estratégico militar como lo hacía la antigua Unión Soviética. El ingreso de Rusia a la Organización Mundial de Comercio (OMC) fue un paso en dicha dirección, lo cual se vincula directamente con el interés de Moscú de que América Latina y el Caribe representen una fuerza unida, económicamente sostenible y políticamente independiente, en contribución a la articulación de un sistema internacional multipolar y policéntrico, pues es una región que ha evidenciado posibilidades de apertura de frentes económicos diversos y novedosos: recursos, iniciativas espaciales, energías diversas, agroindustria, proceso que necesariamente implica asociaciones con otros actores regionales y globales.

Los problemas asociados al fracaso de las políticas económicas neoliberales, las recurrentes crisis económicas del sistema capitalista, la volatilidad del precio de las materias primas, y las sanciones económicas de los Estados Unidos y la Unión Europea contra Rusia, empuja a los países a diversificar productos para el intercambio comercial, algo que puede corroborarse a través de los acuerdos firmados y comprometidos entre los países latinoamericanos y Rusia, durante los últimos años, en materia de transporte, energía nuclear, sector aeroespacial, armas y equipos, recursos naturales, emprendimientos biotecnológicos, farmacéuticos, entre otros.

Es por eso que el acercamiento a distintos países de América Latina y el Caribe tiene un carácter estratégico y requerirá de un gran esfuerzo de largo plazo en medio de la convulsa y turbulenta coyuntura política que ha impuesto la administración de Donald Trump en una región que consideran su traspatio, luego de redimir la denominada “Doctrina Monroe”, la cual parecía una concepción del pasado.

En este sentido, varios gobiernos en América Latina y el Caribe defienden una mayor presencia de Rusia en esta región, lo cual parece ser favorecida, en términos de imagen, por su asociación estratégica con China, porque ambas potencias representan un contrapeso a la tradicional influencia de los Estados Unidos, la cual intenta nuevamente fortalecerse con los viejos mecanismos de dominación aplicados a través de la OEA y mediante agrupaciones de estados que intentan legitimarse como el llamado Grupo de Lima y Prosur.



Con esas instancias de reciente creación, asociados al auge de los gobiernos de derecha y a la agresión contra Venezuela, los Estados Unidos ha intensificado la ideologización - aun más- de las relaciones hemisféricas en un peligroso juego político hacia su mayor presencia, control y penetración en una región que parecía inclinarse hacia su segunda y definitiva independencia proclamándose como Zona de Paz, según se estableció en la Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz, aprobada por los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, reunidos en La Habana, en ocasión de la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada los días 28 y 29 de enero de 2014.

Rusia ha continuado el proceso reordenamiento, aumenta su liderazgo y estabilidad y ha asumido una nueva relación con Occidente más conflictiva. Los cambios en la correlación de fuerza política y regional han motivado que Rusia se concentre en sus intereses económicos con el objetivo de abrir nuevos mercados para los productos rusos. Este nivel de pragmatismo ruso es especialmente notable en los casos de Argentina y Brasil, que han sido socios estratégicos de Rusia desde los tiempos de Kirchner en Argentina (2003-2015) y Lula en Brasil (2003-2016).

Por consiguiente, la reciente reorientación política hacia la derecha liberal en países como Argentina, Brasil, Perú e incluso en el Ecuador posterior a Correa, sugeriría una mejora en las relaciones con los Estados Unidos, pero también con actores externos como Rusia y China, definidos en términos de imperativos económicos más que geoestratégicos.

En América Latina, Rusia intensifica su interés de hacer negocios y el desarrollo de relaciones económicas con México, Brasil y Perú. La relación con Venezuela y Cuba se fortalece, lo que significa también apoyo político internacional. En tanto México, Colombia, Perú y Chile, tradicionalmente más sensibles al apoyo a los Estados Unidos, son vistos con potencialidades para el impulso de las relaciones económicas bilaterales. Los casos de Venezuela y Cuba representan un cierto reequilibrio a la influencia alcanzada por los Estados Unidos en su entorno eslavo, y son incluidos en su estrategia mediática de contrapeso.

De este modo, para Rusia, la región de América Latina y el Caribe, es parte esencial de la aguda lucha geopolítica global y es un componente de su reposicionamiento en el emergente sistema internacional multipolar.

## NOTAS

1. Véase dato en indicadores económicos del Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2018 de la CEPAL, para poco más de 30 países en: [http://interwp.cepal.org/anuario\\_estadistico/anuario\\_2018/index.asp?anuario=2018&idioma=sp](http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2018/index.asp?anuario=2018&idioma=sp) y de la FAO sobre población y territorio en: [http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries\\_regions/americas/indexesp.stm](http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/americas/indexesp.stm). Existen otras fuentes, como los datos sobre el PIB, población y territorio que aparecen en el trabajo: “Historia de las relaciones Rusia-América Latina: Evolución y Prospectiva” (Sheykina, 2010, p. 182).
2. Rusia, que formó parte de este grupo denominándose G-8, fue separada del mismo, en el año 2014, como parte de las sanciones de Estados Unidos y Europa, por el supuesto apoyo del gobierno ruso a las repúblicas ucranianas que se declararon independientes y la incorporación de Crimea a la Federación de Rusia, tras el referendo popular celebrado en ese año. Algunos autores consideran que el G-8 debió convertirse en un G-8 + 5 (Brasil, China, India, México y Sudáfrica) y el Consejo de Seguridad de la ONU tendría que incorporar como miembros permanentes a Brasil, India, México y Sudáfrica (Rocha, 2008, p. 24).
3. Es interesante indicar que Colombia firmó un acuerdo de colaboración técnico-militar con Rusia en 1996 (Davydov, 2016).
4. En esos años se desarrolló la guerra en Osetia y Estados Unidos apoyó militar y económicamente a Georgia.
5. Rusia posee el 26% del mercado mundial de armamentos, según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI Yearbook, 2016).
6. Sobre la cooperación militar con Venezuela en el artículo “La reemergencia de Rusia en el mundo y América Latina” ofrece detallada información sobre los intercambios militares, ventas de armas y los tipos de armamentos vendidos en ese periodo. El autor plantea que en esta nueva etapa de exportaciones rusas a los mercados sudamericanos, Venezuela se ha destacado como el principal comprador, aunque también se han suscripto importantes contratos con México, Perú, Colombia, Brasil y Cuba y existieron negociaciones en marcha que incluyeron a Chile, Uruguay y Ecuador (Garay, 2010, p. 157).
7. Según puede determinarse del informe de gestión del embajador Fernández Silva y del Ministro del Consejo entre 2010 y 2014, Max

- Camacho Chavarría, Costa Rica carece de los recursos humanos y financieros para mantener una actividad constante frente al gobierno de Moscú, lo que impide desarrollar una verdadera política hacia ese país. Lo anterior demuestra que las autoridades costarricenses no han logrado establecer la importancia de Rusia dentro de su política exterior, lo cual constituye una constante histórica en la relación de ambos actores. Lo anterior puede vincularse con lo poco significativo del comercio, la inversión y los flujos migratorios (Cascante, 2017).
8. En realidad Brasil y Sudáfrica atraviesan hoy una compleja situación política interna y la recesión económica los afectan, por lo que de ellos sobresale el RICH (Rusia, India y China).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benz, Wolfgang (2005). “El fin de la Guerra Fría. Su significado para Europa y el Tercer Mundo”, en *Revista Ciencia y Cultura*, N.17, Agosto, La Paz.
- Boersner, Adriana; Makram Haluani (2011). “Moscú mira hacia América Latina”, en *Revista Nueva Sociedad*, Nro. 236, noviembre-diciembre. Recuperado el 5 de abril de 2019: <https://afese.com/img/revistas/revista47/tendenciarusa.pdf>
- Campos, Carlos Oliva (2008). “América Latina en la postguerra fría: la nueva reconfiguración”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Estadual Paulista, Vol. 33 enero/junio. Recuperado el 5 de abril de 2019: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1450>
- Cascante Segura; Carlos Humberto (2017). “Rusia en América Latina, el caso Costa Rica”, en *Boletín* N°60, julio-agosto. Recuperado el 5 de abril de 2019: <https://opi.ucr.ac.cr/node/1021>
- Castro Ruz, Raúl (2019). “El Premio Lenin que se nos confiere es una muestra fehaciente de las históricas relaciones entre los pueblos de Cuba y de la Federación de Rusia”, en *Granma*, La Habana, 2 de mayo
- CIDOB (2010). “La política exterior de la Federación Rusa”, en *Anuario Internacional CIDOB 2010*. España. Recuperado el 6 de abril de 2019: [https://www.cidob.org/.../anuario\\_internacional\\_cidob/anuario\\_internacional\\_cidob\\_2](https://www.cidob.org/.../anuario_internacional_cidob/anuario_internacional_cidob_2).

- Davydov, Vladimir M (2010). “Rusia en América Latina (y viceversa)”, en *Revista Nueva Sociedad*, Nro. 226, marzo-abril.
- Embajada de la Federación de Rusia en la República Bolivariana de Venezuela (2019). *Reseña de relaciones ruso-venezolanas*. Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia. Recuperado el 2 de abril de 2019: <https://venezuela.mid.ru/es/resena-de-relaciones-ruso-venezolanas#Relacionesbilaterales>
- Fazio Vengoa, Hugo (1997). “América Latina vista por los académicos soviéticos preámbulo de las relaciones ruso-latinoamericanas”, en *Historia crítica*, N°. 15, La Rioja. Recuperado el 5 de abril de 2019: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2180666>
- Garay Vera, Cristian (2010). “La reemergencia de Rusia en el mundo y América Latina”, en *Revista Política y Estrategia*, N° 116, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos Chile.
- García Gutiérrez, Álvaro (1993). “Nuevas tendencias de la política exterior de Rusia. Perspectivas para América Latina”. Recuperado el 5 de abril de 2019: <https://afese.com/img/revistas/revista47/tendenciarusa.pdf>
- Granma (2018). “Díaz pronuncia discurso en XXXVII período de sesiones de la CEPAL en Cuba”. En *Granma*, Cuba. Recuperado el 1 de mayo de 2019: <http://www.granma.cu/cuba/2018-05-08/cuba-reitera-su-compromiso-con-la-cooperacion-solidaria-sobre-la-base-del-respeto-mutuo-la-ayuda-desinteresada-y-la-complementariedad-08-05-2018-22-05-18>
- Jacobovich, Damián (2015). “Las relaciones de Rusia con América Latina”, en *Nodal*. 11 de mayo. Recuperado el 6 de abril de 2019: <https://www.nodal.am/2015/05/las-relaciones-de-rusia-con-america-latina-por-damian-jacobovich/>
- López, Zea; Leopoldo, Zea; Prado, Irene (2018). “Los tres pilares de Rusia en América Latina (Después de la Guerra Fría)”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, Nro. 131, mayo-agosto.
- Maira, Luis (2011). “América Latina en la Posguerra fría: una mirada a los factores internos”, en *Temas* No. 67: 12-20 julio, julio-septiembre.
- Mercado Militar (2018). Relaciones Internacionales de Rusia con América Latina. Recuperado el 12 de abril de 2019: <https://www.mercadomilitar.com/relaciones-internacionales-de-rusia-con-america-latina-23933/>

- Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia (2018). “La política de Rusia en América Latina no tiene una agenda cerrada”. Recuperado el 6 de abril de 2019: <https://es.news-front.info/2018/02/06/la-politica-de-rusia-en-america-latina-no-tiene-una-agenda-cerrada-ministerio-de-relaciones-exteriores-de-rusia/>
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia (2019). “Relaciones bilaterales entre Rusia y Venezuela”. Recuperado el 2 de abril de 2019 en: <http://www.mid.ru/ru/maps/ve/?currentpage=main-country>
- Mojena Milián, Bertha (2019). “Necesitamos esa voz alta y fuerte de Cuba”. En *Granma*, Cuba. Recuperado el 15 de abril de 2019: <http://www.granma.cu/mundo/2019-04-07/necesitamos-esa-voz-alta-y-fuerte-de-cuba-07-04-2019-19-04-55>
- Molano, Andrés (2012). *América Latina y las Potencias Extra Regionales*. Centro de Pensamiento Estratégico Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado el 6 de abril de 2019: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/pensamiento\\_estrategico/documentos\\_sobre\\_region/c.Am%E9rica%20Latina%20y%20las%20Potencias%20Extra-regionales%20-%20Agosto%202012%20-%20ANDRES%20MOLANO.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/pensamiento_estrategico/documentos_sobre_region/c.Am%E9rica%20Latina%20y%20las%20Potencias%20Extra-regionales%20-%20Agosto%202012%20-%20ANDRES%20MOLANO.pdf)
- Noticias Bancarias (2019). “El intercambio comercial entre Rusia y América Latina se reduce un 5,8%.” En *Noticias Bancarias*. Recuperado el 14 de mayo 2019. <https://noticiasbancarias.com/economia-y-finanzas/10/04/2019/el-intercambio-comercial-entre-rusia-y-america-latina-se-reduce-un-58/179654.html>
- Paníev, Yuri (2013) “Rusia-América Latina”, en *Iberoamérica*, Nro. 3. Instituto Latinoamericano de Rusia. Recuperado el 6 de abril de 2019: [www.ilaran.ru/pdf/2013/Iberoamerica/IbA\\_2013\\_3/Paniev.pdf](http://www.ilaran.ru/pdf/2013/Iberoamerica/IbA_2013_3/Paniev.pdf)
- Pastor, Gómez; María Luisa (2019). “¿Rusia realmente ha retornado a América Latina?”, *Documento de Análisis. Instituto Español de Estudios Estratégicos*. IEEE.es.
- Rodríguez Etcheverry, Víctor Manuel (2019). *El papel de la Federación de Rusia en el conflicto venezolano*. Trabajo final del Curso de Política Internacional Contemporánea, La Habana, ISRI.
- Rodríguez, José Luis (2011). “Cuba, su economía y la Unión Soviética”, en *Temas*, No. 68, octubre-diciembre. Recuperado el 6 de abril de 2019: [http://www.temas.cult.cu/sites/default/files/articulos\\_academicos\\_en\\_pdf/Descargar%20art%C3%ADculo%20en\\_267.pdf](http://www.temas.cult.cu/sites/default/files/articulos_academicos_en_pdf/Descargar%20art%C3%ADculo%20en_267.pdf)

- Rodríguez Hernández, Leyde E. (2014a). “Unión Europea: múltiples crisis y estrategia global en el siglo XXI”, en *Temas*, Nro. 79. Recuperado el 6 de septiembre de 2016 [http://temas.cult.cu/wpcontent/uploads/files/privado/revistas\\_en\\_pdf/Revista79\(1.8%20MB\).pdf](http://temas.cult.cu/wpcontent/uploads/files/privado/revistas_en_pdf/Revista79(1.8%20MB).pdf)
- Rodríguez Hernández Leyde E. (2017b). “La Unión Europea: múltiples crisis, desafíos y oportunidades en el siglo XXI”, en *Horizontes y Raíces* · Volumen 5 · Número 1 · Enero-Junio.
- Rodríguez Hernández Leyde E. (2017c). *Un Siglo de Teoría de las Relaciones Internacionales*- Editorial Félix Varela, La Habana, 2017.
- Rocha Valencia, Alberto; Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén (2008). “El sistema político internacional de post-Guerra Fría y el rol de las potencias regionales mediadoras. Los casos de Brasil y México”, en *Teoría y Debate*, Vol. XV No. 43 Septiembre/Diciembre. Recuperado el 12 de abril de 2019: [www.scielo.org.mx/pdf/esprial/v15n43/v15n43a2.pdf](http://www.scielo.org.mx/pdf/esprial/v15n43/v15n43a2.pdf)
- Ruiz González, Francisco J. (2013). “El concepto de política exterior de Rusia: un estudio comparativo”, *Documento Marco. Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Recuperado el 6 de abril de 2019: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2013/DIEEEM06-2013\\_Rusia\\_ConceptoPoliticaExterior\\_FRuizGlez.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2013/DIEEEM06-2013_Rusia_ConceptoPoliticaExterior_FRuizGlez.pdf)
- Russian Trade* (2019). “Datos del intercambio comercial entre Rusia y Venezuela al cierre de 2018”. Recuperado el 12 de abril de 2019: <http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2019-02/torgovlya-mezhdu-rossiey-i-venesueloy-v-2018-g/>
- Sánchez Ramírez, Pablo Telman (2010). “La Federación Rusa y su entorno geopolítico en los nuevos arreglos mundiales de poder”, en *Política y Cultura*, Nro.34, enero, México.
- Santos Villarreal, Gabriel Mario y Patricia, Ávila Loya (2010). “Rusia en América Latina”, *Centro documentación, información y análisis. Cámara de Diputados*. Subdirección de política exterior. México, D. F. Recuperado el 12 de abril de 2019: [www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-06-10.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-06-10.pdf)
- Sheykina Violetta (2010). “Historia de las relaciones Rusia-América Latina: Evolución y Prospectiva”, en *Revista Electrónica Iberoamericana. Centro de Estudios de Iberoamérica*, Vol 4, Nro. 1. [https://www.urjc.es/images/ceib/revista\\_electronica/vol\\_4\\_2010\\_1/REIB\\_04\\_10\\_Sheykina.pdf](https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_4_2010_1/REIB_04_10_Sheykina.pdf)

- Schelchkov Andrei (2002). “Los estudios latinoamericanos en Rusia (y en la URSS)”, en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Nro. 72, abril. Recuperado el 23 de enero de 2019: <https://www.jstor.org/stable/25675979>
- Sizonenko, Alexandr (2014). “Enfoques conceptuales de Rusia respecto a los conflictos en América Latina”, en *Iberoamérica*, Nro. 4, 2014. [www.ilaran.ru/pdf/2014/Iberoamerica/IA\\_2014\\_4/Sizonenko.pdf](http://www.ilaran.ru/pdf/2014/Iberoamerica/IA_2014_4/Sizonenko.pdf)
- SIPRI (2016). *Yearbook: “Arme, desarme y seguridad internacional”*. Recuperado el 23 de enero de 2019: <https://www.sipri.org/yearbook/2016>
- Pérez Benítez, Santiago (2017). “Política exterior rusa: Factores explicativos (2012-2016)”, en *Temas*, La Habana. Recuperado el 12 de abril de 2019: [www.temas.cult.cu/catalejo/pol-tica-exterior-rusa-factores-explicativos-2012-2016](http://www.temas.cult.cu/catalejo/pol-tica-exterior-rusa-factores-explicativos-2012-2016)
- Tulchin J. (1999). “Latinoamérica en el Sistema Internacional”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, Nro. 17. Recuperado el 12 de abril de 2019: [www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/R17/Ri17-lpo.htm](http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R17/Ri17-lpo.htm)
- Veinte minutos (2019). “Rusia y Cuba firmaron un protocolo de conversaciones para desarrollar energía nuclear con fines pacíficos, informaron hoy fuentes oficiales”. En: <https://www.20minutos.com.mx/noticia/506656/0/cuba-y-rusia-impulsaran-energia-nuclear-con-fines-pacificos/>
- Villarreal Ramos Enrique (2018). “El impacto del fin de la Guerra Fría en el Caribe”, en *Relaciones Internacionales*, Nro. 96, México, UNAM. Recuperado el 12 de abril de 2019: [www.revistas.unam.mx](http://www.revistas.unam.mx) > Inicio > No 96 > Villarreal Ramos

## RESUMEN

### Las relaciones Rusia-América Latina y Caribe en el contexto del fin de la Guerra Fría

Las relaciones entre Rusia-América Latina y el Caribe, en el contexto del fin de la Guerra Fría, tiene antecedentes históricos relacionados con las distintas dinámicas de la inserción de la región latinoamericana en el sistema internacional y en la historia del relacionamiento de Rusia con América Latina y el Caribe. Rusia reaparece, en las primeras décadas del siglo XXI, en el escenario latinoamericano y caribeño como

proveedor de armas, contratista de proyectos energéticos y promotor de acuerdos comerciales, lo cual ofrece oportunidades de desarrollo económico y seguridad nacional para un conjunto de países de esta región, en un contexto de evidentes cambios en la distribución de poder mundial hacia la multipolaridad.

#### ABSTRACT

### **Russia - Latin America and the Caribbean Relations in the Context of the End of the Cold War**

Relations between Russia and Latin America and the Caribbean, in the context of the end of the cold war, have historical antecedents related to the different dynamics of the insertion of the Latin American region in the international system and in the history of Russia's relationship with Latin America and the Caribbean. In the first decades of the twenty-first century, Russia reappeared on the Latin American and Caribbean scene as an arms supplier, energy project contractor and promoter of trade agreements, offering opportunities for economic development and national security for a group of countries in this region, in a context of evident changes in the distribution of world power towards multipolarity.

#### SUMMARIO

### **As relações Rússia-América Latina e Caribe no contexto do fim da guerra fria**

As relações entre Rússia-América Latina e Caribe, no contexto do fim da guerra fria, têm antecedentes históricos relacionados com as diversas dinâmicas da inserção da região latino-americana no sistema internacional e na história do relacionamento entre as duas partes. Nas primeiras décadas do século 21, a Rússia reaparece no cenário latino-americano e caribenho como país fornecedor de armas, empreiteiro de projetos energéticos e promotor de acordos comerciais. Com isso, oferece oportunidades de desenvolvimento econômico e segurança nacional para um conjunto de países da região, em um contexto de evidentes mudanças na distribuição de poder mundial marcadas pela multipolaridade.





# Eurasia en ascenso: cambios y continuidades en los órdenes regionales de Asia Central, el Cáucaso y Medio Oriente

Ariel González Levaggi

## 1. La Federación y la República Popular: entre el ascenso y el regreso de las potencias euroasiáticas

El orden internacional se encuentra atravesando un período de transición cuyas características fundamentales se encuentran en la erosión de la hegemonía norteamericana, y el creciente desafío en orden regionales en el espacio Euroasiático por parte de dos potencias emergentes, China y Rusia. El ciclo de deterioro del poder estadounidense ha estado aparejado con la creciente debilidad política y estratégica de las potencias establecidas tanto en la Unión Europea como en Asia, lo que contrasta con el ascenso y el activismo internacional de China, Rusia e India como actores centrales en el espacio eurasiático.

### *El retorno: la Rusia de Putin*

En los últimos veinte años la Federación Rusa ha reconstruido su rol como actor clave en el espacio euroasiático y últimamente ha logrado una proyección estratégica en el escenario global a partir de su intervención militar en Siria (González Levaggi, 2018).

La llegada de Vladimir Putin al poder permitió la reconstrucción del poder central de Moscú tanto en el plano doméstico como en el ‘vecindario próximo’ del espacio que perteneció a la Unión Soviética. En una meteórica carrera, el ascendente líder fue elegido primero como Primer Ministro en 1999, apuntado luego como delfín por el Presidente Boris Yeltsin y finalmente victorioso en las elecciones Presidenciales de 2000. A pesar del breve interregno entre 2008 y 2012 en el cual Dimitri Medvedev asumió la Presidencia – y Putin quedó a cargo de la oficina del Primer Ministro –, la centralidad de las decisiones han estado concentradas en la figura de Vladimir Putin que exitosamente reconstruyó las bases de la legitimidad doméstica en favor del Kremlin, disminuyendo el peso de otros actores institucionales como la Duma Estatal (Cámara Baja), el Consejo de la Federación (Cámara Alta), los Partidos Políticos, además de limitar el rol de las regiones que habían ganado autonomía luego de la disolución de la Unión (Wegren y Herspring, 2013).

La fortaleza de la nueva institucionalidad centralista no tuvo la misma suerte que en el plano económico con el desarrollo de un capitalismo periférico (Dzarasov, 2014). Un modelo económico extractivo basado en la explotación de hidrocarburos y la producción minera permitió reconstruir lentamente sus capacidades económicas en el contexto de una economía abierta pero con serios límites en términos de su modernización y sustentabilidad económica y jurídica. La crisis internacional de 2008, junto a la baja de los precios de los productos energéticos, mermaron la potencialidad macroeconómica del país, a lo que luego se sumaron las múltiples rondas de sanciones por parte de Occidente desde 2014 debido a su asertiva política externa en Ucrania. Según datos del Banco Mundial, el producto bruto interno total en términos nominales en 2017 se encuentra casi el mismo nivel que 2008, mientras que el gasto militar se ha ido incrementando de manera sostenida, y en 2017 ya es superior al 20% en relación a 2008 (USD 66.3 mil millones). Otro de los déficits estructurales de Rusia

es su tendencia demográfica a la baja con una población similar a la que tenía el territorio actual de la Federación en 1986, aunque en los últimos años se ha revertido su descenso.

Mientras en el ámbito doméstico se priorizó el control centralizado desde Moscú en los planos institucional y territorial, la estrategia internacional del Kremlin apuntó a sostener dos objetivos fundamentales: la búsqueda de primacía en el espacio post-Soviético y la preservación de influencia en el ámbito global desde una perspectiva de gran potencia en un contexto internacional signado por crecientes presiones sobre su ámbito de influencia regional por parte de Occidente (Tsygankov, 2011).

Una de las características centrales de política exterior rusa en su última década ha sido no solo la promoción política y cultural de una nueva Rusia sino también la utilización de herramientas de poder duro, desde la amenaza del uso de la fuerza hasta su uso efectivo ya sea como una operación punitiva (Georgia, 2008), guerra híbrida (Ucrania, 2014) o proyección en un escenario de ultramar para sostener un aliado y ampliar activos estratégicos (Siria, 2015 a la fecha). La asertividad externa y el uso de la coerción como un instrumento diplomático tienen sus raíces en la incorporación de países de los Europa Oriental y de la ex-URSS en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea, además de la colocación de sistemas de defensa anti-misilística en la periferia de la Federación y los intentos de colocación de instalaciones permanentes en el Mar Negro. En este sentido, desde un punto de vista ruso, las acciones punitivas no son más que parte de una estrategia defensiva y no una conducta revisionista frente al orden internacional.

Los analistas y expertos tienen perspectivas divergentes para explicar la conducta rusa – desde aquellos que caracterizan diplomacia rusa como ofensiva y agresiva planteando similitudes con la Guerra Fría hasta aquellos que encuentran una lógica defensiva en las acciones internacionales (Sergunin, 2015). De todas maneras, la política exterior y de seguridad rusa están caracterizadas por una dualidad y una ambigüedad ‘neo-revisionista’ en la cual, para denunciar las violaciones de las normas del orden internacional imperante se llevan adelanten acciones de carácter unilateral (Sakwa, 2015). Moscú ha respondido a diferentes niveles y escalas a la percibida irrupción de Occidente en su

‘vecindario próximo’ como el impulso a las ‘revoluciones de color’ para desestabilizar a gobiernos aliados. Sin embargo, durante los últimos años se ha dado una profundización en la proyección y uso del factor militar frente a dichos desafíos con hechos innovadores para la Rusia post-soviética. Además, el uso de la coerción ha estado acompañado por la revitalización y modernización del instrumento militar que le ha dado un impulso renovado a la industria de defensa posicionando a *Rosoboronexport* como una agencia clave para proyectar sus intereses a nivel global, además de generar ingresos adicionales para su alicaída economía.

Por otro lado, a partir de las sanciones económicas en 2014, la estrategia ‘neo-revisionista’ se combinó con una reorientación hacia Asia-Pacífico, denominada como ‘Pivot hacia el Este’ por la cual no solamente se acentuó el bi-continentalismo ruso (Sakwa, 2015), sino que además le permitió un acercamiento bastante inusual con la República Popular China que incluyó una serie de acuerdos como el contrato entre Gazprom y CNPC (Corporación Nacional China de Petróleo) para la provisión de gas ruso por 38 billones de m<sup>3</sup> durante 30 años, la incorporación en la iniciativa china del Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura (AIIB) y el acuerdo de los Bancos Centrales para el intercambio de monedas (swap) para comerciar en sus propias monedas, abandonando el dólar como moneda de intercambio.

En conclusión, la reconstitución de las capacidades institucionales y nacionales de la Federación Rusa le han permitido volver al escenario de la ‘Gran Eurasia’ como un actor central en la estructuración de un espacio crecientemente autónomo, además de la promoción de una narrativa geopolítica post-occidental de un mundo multipolar.

### *El ascenso: OBOR y el ‘sueño chino’*

China es la potencia económica del siglo XXI. Los principales indicadores muestran que la República Popular China se ha convertido en la segunda potencia económica y militar a nivel global. Desde el inicio de las reformas de Deng Xiaoping en 1978 hasta la ambiciosa propuesta del ‘Sueño Chino’ por parte del actual Presidente Xi Jinping, la evolución económica, comercial y social del país asiático ha sido sorprendente. Los óptimos resultados macroeconómicos que le

permitieron crecer en el período 1978-2008 a una media cercana al 10%, obligaron a realizar ajustes progresivos sobre sus prioridades en la agenda regional e internacional.

Sin embargo, las perspectivas de su ascenso como uno de los polos de poder global no son sencillas. Al igual que Rusia, el entorno regional de China dista de ser pacífico. El desarrollo nuclear de Corea del Norte, la cuestión de Taiwan, las tensiones crecientes en el Mar del Sur de China y la existencia de la amenaza separatista en las zonas del Tibet y Sinkiang son algunas de las muestras más patentes. Sin embargo, el peso relativo de China ha modificado los cálculos de balance regional. El ascenso económico de la potencia asiática ha conllevado una serie de consecuencias no intencionales para el orden internacional en general, y la Gran Eurasia en particular.

En primer lugar, obligó a la dirigencia de la República Popular a llevar adelante una estrategia más sofisticada tanto en el plano regional como en el global, promoviendo desde la idea del ‘ascenso pacífico’ hasta la iniciativa OBOR. Las bases de la cosmovisión doctrinal de la política exterior china se basan en los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica enunciados por Zhou Enlai, en el Comunicado Conjunto firmado junto al Premier Indio Jawaharlal Nehru en 1954 entre los que se incluye el respeto mutuo de la soberanía e integridad territorial, la práctica mutua de la no agresión, la no interferencia en los asuntos internos del otro Estado, igualdad y beneficio mutuo, y la coexistencia pacífica (Malena, 2010).

El reemplazo del criterio económico sobre el ideológico generó cambios en la estrategia general china tanto en su relación con los bloques del mundo bipolar, como con los principales temas de preocupación regional impulsando vinculaciones más pacíficas con sus vecinos y fomentando el multilateralismo. Desde los tiempos de Deng hasta recientemente, la dirigencia china optó por una política exterior de bajo perfil al servicio de una estrategia de reforma económica y apertura al exterior para acceder a financiamiento, tecnología y capacitación con el objeto de modernizar su economía y promover un ‘socialismo con características chinas’ (Bregolat, 2007).

Luego de la crisis de Tiananmen en 1989 y las múltiples protestas internacionales en relación a los derechos humanos, China buscó salir del aislamiento diplomático mediante el establecimiento de relaciones

óptimas con todos los países mediante un enfoque de bajo perfil (Zhang, 2012). Sin embargo, a mediados de los años 1990s China normaliza su inserción internacional retomando una mezcla de diplomacia de gran potencia, iniciativas regionales y regionalismo multilateral avanzando con las ideas de multipolarización y un Nuevo Concepto de Seguridad promocionado a nivel regional. Ya en los años 2000, el Premier Wen Jiabao presenta el concepto del “surgimiento pacífico de China”, que luego será presentado como el “desarrollo pacífico” por parte del Presidente Hu Jintao (2003-2013). El bajo perfil será modificado por la llegada del Presidente Xi Jinping (2013-) quien promueve un activismo internacional en torno a la idea del ‘sueño chino de la gran revitalización de la nación china’ que implica la construcción de una ‘sociedad moderadamente próspera’ y la construcción de un ‘país socialista moderno que sea próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado y armonioso en el año 2049’ (Malena, 2018, p.16-17). En palabras del Presidente Xi Jinping, la nueva forma de vinculación internacional responde a la promoción integral de “la diplomacia de gran país con peculiaridades chinas (...) configurando una disposición diplomática omnidireccional, de múltiples niveles y multidimensional, lo que ha creado condiciones externas favorables para el desarrollo de nuestro país” (Xi Jinping, 2017).

En segundo lugar, China tuvo que hacer frente a estrategias de balances suaves (y no tan suaves) que comenzarían a partir de la Administración Obama pero que luego se profundizarían con la llegada de Donald Trump al poder y el inicio de la ‘guerra comercial’. La competencia entre Estados Unidos y la República China es una de las características novedosas del orden internacional, que se ha expresado últimamente en la asertividad de diversas medidas comerciales avanzadas desde Washington, además del ejercicio de presiones para que países afines limiten sus vínculos con el país asiático. Desde el punto de vista estructural, hay varias razones que abonan las crecientes tensiones bilaterales. Según datos del Banco Mundial, si en el año 2000 la economía china era solamente el 11% de la norteamericana, hoy en día representa un porcentaje superior al 65%. En términos del gasto militar todavía hay una clara hegemonía estadounidense aunque con un progresivo desgaste tanto por el gasto total que en 2000 representaba el 42% y hacia 2017 solo un tercio (SIPRI, 2018)<sup>1</sup>, como en términos de resultados dada la inefectividad de las grandes operaciones militares desarrolladas en Afganistán e Iraq.

A pesar de la centralidad de la política externa china, las prioridades estratégicas del liderazgo se encuentran en el ámbito doméstico, fundamentalmente en la estabilidad del régimen, el desarrollo económico y la integridad territorial. En su narrativa oficial, China vincula las cuestiones de seguridad interna con la prosperidad económica y la armonía social. En relación a estos dos últimos objetivos, la iniciativa de la Franja y la Ruta (OBOR) tiene un valor importante para desarrollar las áreas económicamente más postergadas del occidente chino y establecer un cinturón de prosperidad en áreas problemáticas dada la existencia de sentimientos separatistas en un sector de la población de origen uigur que representan casi la mitad de la población de la Región Autónoma del Sinkiang uigur. La dimensión interméstica es fundamental para comprender el OBOR ya que solamente esa provincia tiene fronteras con ocho países, además de capitalizar la mitad de las rutas terrestres de la iniciativa OBOR hacia el espacio euroasiático como son el Nuevo Puente Económico Euroasiático, el Corredor Económico China-Asia Occidental y el Corredor Económico China-Pakistán. Otra ruta de vital importancia para la estrategia euroasiática china es el Corredor China-Mongolia-Rusia cuyo punto de destino es San Petersburgo (Derudder, Liu & Kunaka, 2018). En esa línea, OBOR se presenta como parte central de la gran estrategia para reposicionar a China como un actor central en el espacio euroasiático, tanto en el ámbito terrestre como en el marítimo.

## 2. Órdenes Regionales en la Gran Eurasia: Asia Central, el Cáucaso y Medio Oriente

El concepto de la Gran Eurasia tiene un alcance heterogéneo que presenta diferentes visiones del orden internacional pero que apunta en términos generales a proyectar una contranarrativa frente a las iniciativas y perspectivas de las potencias atlánticas, y fomentar una visión multipolar del orden internacional (Serbin, 2018). En el plano geopolítico, este concepto se materializa a través de dos espacios interrelacionados pero distintivos, lo terrestre y lo marítimo. Esta sección analiza los corredores terrestres de la Gran Eurasia que incluye una serie de órdenes regionales – Asia Central, el Cáucaso y el Medio Oriente – con dinámicas de seguridad e interacción diferenciadas y dos elementos en común a destacar, la creciente conectividad comercial y energética, y la asertividad del eje Sino-Ruso sobre el bloque Atlantista.

*Asia Central: entre la competencia y la cooperación sino-rusa*

La autonomía de Asia Central en la política internacional es un fenómeno relativamente nuevo en la política internacional ya que se desprende de la desaparición de la Unión Soviética. El fin de la URSS abrió una era de pluralismo geopolítico en la Eurasia ruso-parlante. Desde la época del Imperio Zarista, Asia Central fue formalmente parte integral de Rusia desde el siglo XIX. La independencia de las Nuevas Repúblicas Centroasiáticas – Kazajistán, Uzbekistán, Turkmenistán, Kirguistán y Tayikistán – presentó un desafío tanto para la determinación de políticas exteriores de estos estados frente a un nuevo orden internacional, como para sus vecinos, en particular para la Federación Rusa y la República Popular China. A casi treinta años, los países Centroasiáticos se encuentran frente a una nueva encrucijada dada la compleja dinámica entre Rusia y China en la región, atravesada por convergencias en el ámbito de la seguridad regional aunque con tensiones en el plano económico donde se visualiza un efecto desplazamiento del eje de gravitación desde Moscú hacia Beijing.

Las relaciones entre Rusia y China no siempre se caracterizaron por la cordialidad. Por el contrario, la desconfianza ha sido la marca de las vinculaciones bilaterales desde la ruptura Sino-Soviética a finales de los años 1950s. A pesar de compartir un tipo de régimen ideológico, sus trayectorias regionales e internacionales divergieron en un entorno caracterizado por la competencia en el campo socialista, al menos hasta mediados de los años 80s cuando los nuevos aires de reforma implementados por Mijaíl Gorbachov con la Glasnost y la Perestroika generaron una relativa normalización de los lazos. Con sus idas y vueltas, la relación entró en una nueva etapa con la creación de la Federación Rusa y las nuevas Repúblicas Centroasiáticas con las preocupaciones centradas no tanto en la competencia ideológica-estratégica, sino en torno a la estabilidad regional vinculada a temas de seguridad regional y, posteriormente, relacionado con la presencia de elementos militares de los Estados Unidos en la región. Si bien la vinculación bilateral ha sido interpretada de múltiples formas desde la existencia de un eje asociativo como en la continuación de la competencia estratégica (Eder, 2014), ambos comparten tanto la identificación común de amenazas regionales como una narrativa común en torno a la construcción de un mundo multipolar.



En relación al primer punto, hay un consenso – posteriormente expresado en la Organización para la Cooperación de Shangai – sobre una percepción compartida de amenazas sobre los ‘tres males’ definidos como el terrorismo, separatismo y extremismo religioso, además de identificar la presencia de potencias extrarregionales como un factor proclive a fomentar la inestabilidad regional (Aris, 2009). A diferencia de otros órdenes regionales euroasiáticos, la existencia de conflictos interestatales e intraestatales ha ido mermando conforme la Federación Rusa recuperó su rol hegemónico, además del fortalecimiento de los procesos de construcción nacionales en los estados centroasiáticos. Si bien en los años 90 hubo un episodio de guerra civil (Tayikistán, 1992-1997) y múltiples episodios de disputas militarizadas con epicentro en Uzbekistán, la principal amenaza a la seguridad nacional ha sido la radicalización de grupos islámicos y el uso de tácticas terroristas, amenaza compartida con los dos grandes vecinos, China y Rusia.

En relación a la visión sobre la construcción de un mundo multipolar, dicha cosmovisión no es novedosa. En abril de 1997, los representantes permanentes de ambos estados en Naciones Unidas firmaron la “Declaración Conjunta Ruso-China sobre un Mundo Multipolar y el Establecimiento de un Nuevo Orden Internacional”, mientras que los discursos y documentos oficiales de política exterior de los principales líderes realizan un llamado a la ‘democratización’ de las relaciones internacionales, además de destacar – como lo plantea el documento oficial ‘El desarrollo pacífico de China’ – la tendencia global es irresistible hacia la multipolaridad (RPCh, 2011) y la existencia de una progresiva dispersión del poder entre las regiones Euro-Atlántica, Euroasiática y Asia-Pacífico, según lo afirmado por el documento de Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa (MFARF, 2013).

Más allá de los puntos en común, la existencia de cuantiosos recursos energéticos y la logística de su transporte presentan matices en relación a la construcción de un eje estratégico anti-occidental como propone la narrativa euroasiática. De acuerdo con el Banco de Desarrollo Asiático, el porcentaje de reservas probadas de petróleo representan el 2,37% (más del 95% concentradas en manos de Kazajstán), las reservas de gas son el 4,28% del total mundial repartido entre Turkmenistán, Kazajstán y Uzbekistán, mientras que detenta el 17% de las reservas mundiales de uranio, la mayor parte en Kazajstán (ADB, 2010). El país liderado desde

su independencia por Nursultan Nazarbayev ha sido no sólo el elegido para el puntapié inicial de OBOR sino como el principal receptor de los proyectos de la iniciativa con un *stock* acumulado superior a los USD 40 mil millones cuya principal área ha sido la energética, incluyendo además energía nuclear como la construcción conjunta de una planta para la fabricación de combustible nuclear. Kazajistán cumple un rol destacado en el desarrollo de la infraestructura energética que conecta China con Asia Central que actualmente se compone por un gaseoducto y un oleoducto China-Kazajistán, junto con los gaseoductos China-Asia Central que se dividen en cuatro líneas y que incluyen a Turkmenistán y Uzbekistán como proveedores al mercado chino.

Además del área energética, la ‘conectividad’ para mejorar las comunicaciones y el transporte ocupa un lugar relevante en la agenda regional de OBOR. Entre las iniciativas que han prosperado se cuentan la creación de las líneas férreas Pop-Angren en Uzbekistán y Uzen-Bereket-Gorgan entre Kazajistán e Irán, además de acordar la puesta en marcha del postergado ferrocarril China-Kirguistán-Uzbekistán. Por otro lado, OBOR permitió el desarrollo de la autopista China-Kirguistán-Uzbekistán y la modernización de la autopista Dushanbe-Chanak en Tayikistán, además de la modernización del puerto seco Khorgos ubicado en la frontera sino-kazaja (Hashimova, 2018). Ante la necesidad de actualizar la infraestructura heredada de la época soviética y ante la posibilidad de mejorar su competitividad regional para lograr un mejor acceso tanto en el mercado chino como hacia Occidente, los países de la región recibieron favorablemente las inversiones chinas. Sin embargo, estas modificaciones han trastocado la red de transportes centrada en la economía rusa.

Para China las motivaciones para incrementar su conectividad “no son solo el desarrollo en el extranjero sino también la estabilización económica en el país (...) OBOR utiliza las reservas de capital de China para invertir en el extranjero y estimular la demanda económica extranjera de bienes y servicios chinos, en parte para hacer frente a la caída de la demanda en el país” (Lain, 2018, p. 2). Esa política le ha generado resultados concretos a la hora de evaluar su influencia regional ya que el país asiático se ha convertido en el principal socio comercial, además de posicionarse como el principal proveedor de préstamos e inversor externo en infraestructura, desplazando progresivamente el tradicional papel de Rusia, que posee cierta primacía en las áreas de seguridad, política y cultura.

Sin embargo, en Moscú hay una preocupación creciente dada la velocidad de los compromisos asumidos y ciertas señales ambivalentes desde Beijing. Si en el área cultural Moscú era la referencia obligada, hoy en día ese lugar se ha visto resentido tanto por la preferencia de las elites post-soviéticas en la elección de Universidades occidentales para las próximas generaciones, como los esfuerzos de diplomacia pública de China para atraer estudiantes a sus universidades. En el ámbito político, la autoridad rusa se ve opacada por el ‘ascenso pacífico’ de la diplomacia china que le brinda a la dirigencias centroasiáticas un margen de maniobra más amplio frente a las recurrentes presiones del Kremlin para alinearse con su política exterior y de seguridad, o para ampliar compromisos en la Unión Económica Euroasiática. Finalmente, China ha avanzado en el ámbito de la seguridad multilateralmente comprometiendo a Rusia, pero también cautelosamente de manera bilateral mediante el desarrollo de ejercicios conjuntos en contra-terrorismo, entrenamiento, asistencia militar y venta de armamento, que se suman a provisión de seguridad a los proyectos OBOR por parte de empresas de seguridad privada ‘con características chinas’ de lazos fluidos con el aparato de seguridad nacional (Arduino, 2018).

La narrativa de la multipolaridad hace referencia indirecta al respeto de las ‘zonas de influencia’ en las cuales la presencia de potencias extrarregionales es vista como una amenaza a la estabilidad regional. La retirada de las bases estadounidenses de Asia Central luego del cierre de Base de Tránsito Aéreo de Manas en Kirguistán en 2014 eliminó uno de las amenazas comunes, lo que podría afectar en el mediano plazo el balance seguridad/economía entre Rusia y China, generando incentivos para una potencial competencia regional.

### *El Cáucaso: bajo la supervisión de Moscú*

Como la zona más conflictiva del espacio post-Soviético, el Cáucaso ha sido uno de los puntos calientes de la geopolítica global desde el fin de la Guerra Fría. Entre sus activos se cuentan la existencia de un importante *stock* de recursos energéticos que forman parte del ‘gran juego’ de la potencialidad geoeconómica en términos de su explotación y transporte hacia los mercados occidentales. Las pretensiones geopolíticas y las narrativas identitarias son claves para comprender el complejo mosaico regional, caracterizado como una zona de ‘sismos geopolíticos’ dada

la existencia de múltiples fracturas tectónicas entre los “Mares Negro y Caspio, Europa y Asia, Rusia y Oriente Medio, Cristianismo e Islam y, más recientemente, democracia y dictadura” (De Waal, 2010, p.1).

Luego de la implosión de la Unión Soviética, la conflictividad entre y dentro de las ex-repúblicas socialistas brindó múltiples incentivos para la extensión de intereses por parte de actores regionales como extrarregionales, ante el vacío geopolítico dejado por la Unión. Desde la independencia de la región del Cáucaso Sur, este orden regional ha demostrado una gran propensión a la inestabilidad tanto en las interacciones entre sus miembros, como por la intervención de terceros actores. Turquía ha utilizado sus lazos étnico-lingüísticos con Azerbaiyán para avanzar su agenda caucásica bajo el moto ‘una nación-dos pueblos’, Irán ha tratado de atraer infructuosamente a Azerbaiyán a pesar de compartir un legado cultural y religioso común, mientras que Occidente ha fomentado una política anti-rusa en Georgia, que a su vez ha aspirado infructuosamente a incorporarse a la Unión Europea y a la OTAN.

Como en Asia Central, la seguridad y la energía son dos *drivers* fundamentales para entender las dinámicas entre los principales actores regionales y extrarregionales, aunque el primer factor tiene primacía sobre el segundo.

La caída de la Unión Soviética trajo serias consecuencias en su periferia debido a la incapacidad de resolver conflictos de origen local como en el caso del Cáucaso donde en la primera mitad de la década del 90 proliferaron conflictos interestatales e internos, además de la intervención indirecta o directa en dichos conflictos regionales. Las nuevas repúblicas de Armenia y Azerbaiyán se involucraron en una disputa armada por la región de Nagorno-Karabaj (1991–1994) aunque las causas del conflicto no han sido resueltas al día de la fecha. Al contrario, la victoria militar armenia en dicha región sumada a la incorporación de siete regiones administrativas azeríes ha bloqueado cualquier normalización de las relaciones bilaterales. En el caso de Georgia, en el período inmediato post-independencia sufrió una guerra civil, además de rebeliones en las regiones de Abjasia y Osetia del Sur que serán consideradas por Rusia como una especie de ‘aliados sub-nacionales’ dada las tensiones ruso-georgianas luego de la partida de Eduard Shevardnadze como Presidente de Georgia y el ascenso al poder de Mikheil Saakashvili con la ‘Revolución de las Rosas’ en 2003.

Conforme la Federación Rusa fue reconstituyendo sus capacidades, le permitió cumplir con mayor efectividad su rol de mediador en el conflicto entre Azerbaiyán y Armenia, al mismo tiempo que facilitó el bloqueo de los intereses occidentales en su principal *proxy* regional, Georgia. El corto conflicto de agosto de 2008 que enfrentó fuerzas militares georgianas y rusas fue el principio del fin para las aspiraciones de autonomía internacional de Georgia y, en menor medida, para la política de balance externo de Azerbaiyán, como así también para las iniciativas multilaterales pro-occidentales como el acuerdo regional GUAM (1997) que incluía a Georgia, Ucrania, Azerbaiyán, y Moldavia. Además, la intervención rusa envió un mensaje de no intervención para los demás actores externos desde Turquía hasta los Estados Unidos, que brindaban cooperación militar al gobierno de Saakashvili. Desde un punto de vista geopolítico, la hegemonía y supervisión de Rusia se ha convertido en casi exclusiva, desplazando al resto a un segundo lugar.

En el caso de China, todavía es un actor marginal pese a que la iniciativa de la Ruta de la Seda ha colaborado a incrementar su grado de inserción regional, aunque de manera indirecta, mediante el apoyo a iniciativas en curso o el financiamiento de proyectos identificados como el Gaseoducto Trans-Anatólico mediante un préstamo del AIIB. Como una especie de corredor intermedio entre su periferia en Asia Central y los puertos ubicados en Asia Occidental, China apoyó la construcción del Corredor de Transporte Internacional Transcaspio (TITR) aunque el financiamiento estuvo en manos de Azerbaiyán y Turquía (Huseynov y Rzayev, (2018). Entre otras acciones destacadas, China firmó un acuerdo de libre comercio con Georgia y un acuerdo de asistencia militar con Armenia por USD 1.500 millones. Este acuerdo incomoda a Rusia, principal socio en materia de defensa que además cuenta con la Base Militar de las Fuerzas Rusas en Transcaucasia, que últimamente se ha acercado a Azerbaiyán para incrementar su peso regional.

Volviendo al tema energético, los recursos del Cáucaso están concentrados en Azerbaiyán, que además es el principal promotor regional de la interconectividad energética hacia los mercados occidentales. De acuerdo con el informe anual de BP, el porcentaje de reservas probadas de Azerbaiyán representan el 0.7% de gas natural y 0,4% de petróleo sobre el global (BP, 2018). A pesar de su reducido tamaño, su ubicación clave le permite desempeñarse como un nodo entre las reservas del Mar

Caspio y su proyección hacia Europa mediante una cooperación amplia con Georgia y Turquía por la cual han desarrollado una serie de proyectos de transporte energético que conectan Bakú con diversos puertos del país del Bósforo como el oleoducto BTC (Baku-Tiblisi-Ceyhan), y los gaseoductos del Cáucaso Sur (o BTE, Baku-Tiblisi-Erzurum) y el Trans-Anatólico (TANAP) que vincula los pozos gasíferos de Sha Deniz II hasta las fronteras de Turquía con Grecia donde conectaría próximamente con el gaseoducto Trans-Adriático cuyo destino final sería Italia.

El potencial hidrocarburífero de la región sigue siendo monitoreado por la Federación Rusa que ha modificado su estrategia de oposición frontal a las iniciativas de transporte hacia mercados occidentales desde el Cáucaso mediante la atracción de Turquía y Azerbaiyán hacia su esfera de influencia energética. Desde finales de años 1990, Moscú ha firmado una serie de acuerdos con Ankara en los cuales garantiza envíos creciente de gas (*Blue Stream*), además de permitir la reexportación a terceros mercados (*Turkish Stream*), por lo cual ha ganado una herramienta de influencia energética clave frente a un potencial competidor regional. En el caso de Azerbaiyán, se renovó el envío de gas natural a Rusia por primera vez desde el fin de la Unión Soviética y se avanzó en el desarrollo de proyectos conjuntos como los acuerdos para la explotación de hidrocarburos en el parte norte del mar Caspio, acordados luego del Tratado sobre el Estatus del Mar Caspio firmado en agosto de 2018 por Irán, Azerbaiyán, Kazajistán, Rusia y Turkmenistán.

El Cáucaso ha crecido en autonomía regional desconectándose de las problemáticas de seguridad en zonas adyacentes como el Medio Oriente y el Mar Negro Oriental. La conflictividad regional sigue latente dada la persistencia del conflicto entre Armenia y Azerbaiyán, además de la existencia de los quasi-estados Abjasia y Osetia del Sur en territorio georgiano, pero sus dinámicas se encuentran sometidas en parte a la hegemonía de Moscú que bloquea interferencias desde el exterior en cuestiones de seguridad.

### *Medio Oriente: entre la gran crisis y el cambio global de roles*

A lo largo de la historia, la autonomía del orden regional de Medio Oriente ha sido relativamente baja, inclusive en los primeros años de la Guerra Fría y durante el proceso de descolonización dado al alto

nivel de penetración por parte de potencias extrarregionales (Miller, 2007). Durante la Guerra Fría, los Estados Unidos y la Unión Soviética competían por aliados en el contexto de una región altamente conflictiva centrada en el conflicto árabe-israelí (Walt, 1987). En la post-Guerra Fría, la centralidad de la conflictividad giró – en una primera instancia – hacia el conflicto palestino-israelí, mientras que la intensidad se atenuó tanto por el retiro progresivo de la Unión Soviética durante los años de Mijaíl Gorbachov como Secretario General y la voluntad estadounidense de actuar como el interlocutor principal para el mantenimiento de la seguridad regional como lo demostró la decisión de la administración de George Bush para intervenir en la Segunda Guerra del Golfo (1990/91) y el rol posterior del gobierno demócrata en el proceso de las negociaciones de Paz de Camp David entre Isaac Rabin y Yasser Arafat.

La guerra contra el terrorismo y las posteriores invasiones de Afganistán e Iraq transformaron el escenario regional hacia una mayor inestabilidad dada las crecientes tensiones por la competencia estratégica entre la República Islámica de Irán y la Monarquía Saudí, además de la proliferación de agrupaciones islamistas en los países árabes con una visión crítica de los regímenes y, en casos aislados, utilizando metodologías de tipo terrorista contra las autoridades. La disputa sobre el tipo de principios en relación a la legitimidad política, la intervención de EE.UU. en la región y la presencia de Israel alteró las frágiles bases de la estabilidad regional, generando una situación de desorden regional.

En un formato mucho más intenso que el Cáucaso y Asia Central, la interacción entre los socios locales y las potencias extrarregionales se encuentra centrada en la competencia geopolítica y los asuntos de seguridad con problemáticas que incluyen desde el desarrollo nuclear de la República Islámica de Irán hasta la existencia de múltiples (y en algunos casos solapados) conflictos armados internos. El orden regional se encuentra bajo una ‘gran crisis’ caracterizada por tensiones entrelazadas en cada uno de los niveles analíticos (internacional, regional, interestatal, estatal y subnacional) dentro de un marco multitemático desde temas relacionados con el clivaje identitario hasta la tradicional rivalidad entre grandes potencias (Halliday, 2005).

Hacia fines de la segunda década del siglo XXI, el orden regional se encuentra caracterizado por la inexistencia de reglas y normas comunes,

además de un nuevo ciclo de intervención de potencias extrarregionales y una acentuada dinámica de competencia regional entre las principales potencias regionales: Irán, Arabia Saudita, Turquía, Israel y Qatar (Kissinger, 2016). Esta situación se agravó con el fenómeno de las Revoluciones Árabes – conocido también como Primavera Árabe – debido a que desestabilizó a varios de los actores claves para el equilibrio regional como Libia, Egipto y Siria que pasaron a ser víctimas de la ‘gran crisis’ con diferentes resoluciones desde la estabilidad (Egipto con el Presidente Al-Sisi) hasta el caos (Libia post-Khadaffi) (Hinnebusch, 2015).

La intensidad de la guerra civil en Siria, junto con las tensiones entre Estados Unidos y Rusia, generaron nuevas discusiones sobre el intervencionismo de las grandes potencias en el orden regional. Sin embargo, a diferencia de Asia Central y el Cáucaso, las potencias regionales tienen un peso mucho más relevante en la determinación de los resultados colectivos. De todas maneras, la interacción entre los intereses de potencias regionales y extrarregionales dentro de un esquema de competencia geopolítica ha incentivado la intensidad del dilema de seguridad regional caracterizado por las guerras de aproximación (*proxy-wars*), carreras armamentísticas y el uso de los clivajes identitarios y religiosos en relación a intereses estratégicos.

En el caso de las guerras de aproximación, éstas no solamente incluyen actores regionales, sino también actores extrarregionales. A partir de 2015, ha habido un sorpresivo cambio de roles en la región por el cual Moscú ha desplazado progresivamente a Washington como el principal actor global en materia de solución y mediación de conflictos regionales aunque sin una salida clara en relación a los factores que han alimentado la gran crisis regional. Hoy en día existen tres núcleos de inestabilidad: el área del Levante con epicentro en la guerra civil siria, el área de la Mesopotamia signado por la derrota del Estado Islámico y el ascenso del componente kurdo tanto en Iraq como en Siria y, finalmente, la Guerra Civil en Yemen en la cual intervienen principalmente Arabia Saudita e Irán.

En la Guerra Civil en Siria, tras una serie de vaivenes militares, Al-Assad se posicionó como el mayor beneficiario de una compulsión que forzó el desplazamiento – tanto interno como externo – de más de la mitad de su población. Desde sus comienzos, el conflicto tuvo un alto grado de internacionalización desde la intervención de potencias extrarregionales.



nales hasta la existencia del fenómeno de los ‘milicianos extranjeros’. Para su beneficio, el régimen de Al-Assad contó con el apoyo de Rusia, Irán y la milicia libanesa Hezbollah que se enfrentaron a una plétora heterogénea de grupos armados opositores, entre los que se destacan el Estado Islámico y Al-Qaeda en Siria. Asimismo, la expansión del Estado Islámico fue combatida por la Coalición Internacional contra el Estado Islámico liderada por los Estados Unidos, quien además colaboró con el refuerzo de las capacidades de grupos armados como las Fuerzas Democráticas Sirias – conformadas principalmente por milicianos kurdos del YPJ – y la Coalición Árabe Siria.

El vacío generado en el manejo del territorio sirio abrió la puerta a la expansión de instalaciones estratégicas y conquistas territoriales por parte de actores externos, además de la utilización del territorio sirio como un campo de batalla para todo tipo de operaciones. Mediante la operación Escudo del Éufrates en 2017, Turquía pasó a controlar más 2000 km<sup>2</sup> en el Noroeste de Siria, además de llevar adelante operaciones en las regiones de Afrin y Idlib. Rusia estableció la Base Naval de Tartus mediante un acuerdo en enero de 2017 por 49 años, asegurando a las fuerzas navales rusas una proyección sostenida en el Mediterráneo Oriental a través de la Flota del Mar Negro. El componente militar ruso en Siria incluye de forma permanente la Base Aérea de Khmeimim, además del despliegue de más de 4.000 efectivos a lo largo y ancho del espacio controlado por el régimen. Además de la motivación externa de sostener un régimen aliado, Moscú tenía serias preocupaciones en relación a los ‘milicianos extranjeros’ rusos en Siria que se calculaban entre 4.000 y 5.000, previendo consecuencias negativas para la seguridad regional del Cáucaso Norte, especialmente para las repúblicas de Chechenia y Dagestán (Russell, 2018). Por último, Irán ha desplegado de forma sostenida más de 2.000 efectivos en diversas instalaciones que han sido un objetivo por parte de la Fuerza Aérea Israelí, especialmente en la zona de los Altos del Golán.

Para China, su rol político y estratégico no se condice con su rol como el principal socio energético además de poseer una importante presencia comercial y financiera. Su estrategia ha sido proclive a la acomodación, aunque aprovecha las tensiones regionales de Estados Unidos, por ejemplo en el sector energético, para expandir su influencia como en el caso de Arabia Saudita donde ya es su cliente principal. Medio Oriente

explica más del 50% de las importaciones chinas de crudo, mientras que superó en 2013 a EE.UU. como el principal consumidor de petróleo del Golfo Pérsico. Los datos económicos también son abrumadores. Entre 2003 y 2012, el comercio se multiplicó por 12 desde USD 20.8 a USD 262.1 mil millones, superando en 2009 a los Estados Unidos, y desde 2016 es el mayor inversor externo con un *stock* superior a USD 30 mil millones. Por último, Beijing ha generado un ambiente de cooperación económico mediante la implementación de tres herramientas: la firma de Asociaciones Estratégicas (por ejemplo, con Argelia, Egipto, Arabia Saudita, y Emiratos Árabes Unidos), el desarrollo de foros de cooperación interregional como el Foro de Cooperación China-Estados Árabes (CASCF) y el Foro sobre Cooperación China-África (FOCAC) y la promoción de zonas económicas especiales y ferias comerciales.

En el Medio Oriente, los principales intereses chinos se encuentran vinculados a fortalecer los lazos económicos, asegurar el abastecimiento energético, además de garantizar la estabilidad y el control interno, particularmente en la Región Autónoma Uigur de Sinkiang. En relación al último punto es importante destacar la posición de ‘no-interferencia’ en el conflicto sirio, aunque con una ‘neutralidad benigna’ hacia Al-Assad. Si bien ha habido reportes sobre el posible envío de fuerzas especiales para ‘neutralizar’ a los combatientes de origen chino – en su mayoría, de origen uigur – enrolados en el Movimiento Islamista del Turquestán del Este y el Partido Islamista del Turquestán, la reacción oficial china fue negativa (Pauley y Marks, 2018). De todas maneras, China continuó vendiendo armas a Siria e inclusive envió asesores militares para entrenar a las fuerzas sirias con el material adquirido, especialmente rifles de francotirador, lanzadores de cohetes y ametralladoras (Telegraph, 2016). Si bien China ha mantenido un bajo perfil en temas militares y de seguridad, se visualiza un creciente involucramiento militar con la mayor participación en operaciones de paz, la incorporación en operaciones contra la piratería en el Mar Rojo y la creciente venta de armas a estados de la región.

### 3. Renegociando el espacio euroasiático

La configuración de la Gran Eurasia en el nuevo orden internacional tiene su expresión concreta en las dinámicas de órdenes regionales tanto

cooperativos como el caso de Asia Central, como conflictivas en los casos del Medio Oriente donde se visualiza un progresivo desplazamiento de la centralidad del bloque atlantista en beneficio de un heterogéneo eje euroasiático encabezado por una particular afinidad estratégica entre China y Rusia frente a Occidente. En la última década, hay un marcado retiro del rol de los Estados Unidos ya sea como producto de sus propias equivocaciones como en la guerra de Iraq, como por la asertividad de grandes y medianas potencias regionales. En el Medio Oriente, este fenómeno se evidencia con mayor intensidad, aunque las potencias occidentales han perdido terreno en el Cáucaso dado los límites que impone Rusia a la vinculación privilegiada con Georgia y la neutralización de la ‘política exterior balanceada’ de Azerbaiyán, mientras que en Asia Central la proyección se limita en lo estratégico a las operaciones en Afganistán dado el cierre de las bases estadounidenses en Asia Central y la falta de incentivos económicos para competir contra China y Rusia.

El experto ruso Sergei Karaganov afirma que “en el futuro puede surgir un duunvirato en Asia Central, en el que China proporcionará inversiones y recursos, y Rusia aportará seguridad y estabilidad geopolítica” (Karaganov, 2016). Sin embargo, no todos los observadores son tan optimistas. La vinculación preferencial entre China y Rusia se encuentra caracterizada por una silenciosa competencia con un potencial de disrupción frente a dos tendencias en pleno desarrollo, la proyección estratégica de China para asegurar sus intereses económicos y el estancamiento económico ruso que limita sus instrumentos de política exterior para continuar asegurando su primacía en el espacio post-soviético, lo que podría interrumpir el *modus vivendi* que le da a China una primacía en las cuestiones económicas y a Rusia en temas estratégicos y de seguridad.

Las narrativas geopolíticas en los órdenes regionales euroasiáticos han puesto el foco sobre la evolución de las vinculaciones sino-rusas, destacando el escenario de Asia Central como un laboratorio del nuevo orden internacional en transición. El principal interrogante – todavía sin una respuesta clara – es si la Federación Rusa aceptará una Eurasia bajo una primacía económica de la República Popular China mediante el desarrollo de una alianza defensiva frente a Occidente o si, por el contrario, Rusia comenzará a desarrollar mecanismos de balance y

contrapesos para limitar la extensión de la influencia china, especialmente en su tradicional zona de influencia.

En este contexto, la iniciativa OBOR y sus principales rutas terrestres que atraviesan el espacio post-soviético se presenta como uno de los principales *tests* en relación al futuro de las relaciones sino-rusas y el futuro político de la gran masa euroasiática, especialmente en relación a la posibilidad de establecer una ‘Asociación de la Gran Eurasia’ vinculando OBOR con la Unión Económica Euroasiática (UEE) (Li, 2018). Otro de los *test* más interesantes se encuentra en el desarrollo de una ruta alternativa de transporte marítimo a lo largo de la Ruta del Mar del Norte que se encuadraría en lo que China denomina en su Libro Blanco sobre la Política Ártica la “Ruta de la Seda Polar” y se encuentra en línea con los proyectos marítimos rusos para desarrollar su presencia en el Ártico (Johnson y Standish, 2018).

## NOTAS

1. Hacia 2017, la República Popular China ya se encuentra en segundo lugar en términos de gastos, mientras apuesta al desarrollo y construcción de capacidades para el acceso a los espacios globales, fundamentalmente en espacios marítimos y espaciales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABD (2010). *Central Asia Atlas of Natural Resources. Central Asian Countries Initiative for Land Management*, Asian Development Bank: Philippines.
- Aris, S. (2009). “The Shanghai Cooperation Organisation: ‘Tackling the Three Evils’. A Regional Response to Non-traditional Security Challenges or an Anti- Western Bloc?”, en *Europe-Asia Studies* 61, no. 3.

- BP (2018). *BP Statistical Review of World Energy*, London.
- Bregolat, E. (2007). *La Segunda Revolución China*, Barcelona: Destino.
- Brzezinski, Z. (2012). *Strategic Vision: America and the crisis of Global Power*. New York: Basic Books.
- Charap, S., Drennan, P. and Pierre (2017). 'Russia and China: A new model of great-power relations', en *Survival*, 59(1): 25-42.
- Cooley, A. (2012). *Great Games, Local Rules: The New Power Contest in Central Asia*, Oxford University Press.
- De Waal (2010). *The Caucasus: an introduction*. New York: Oxford University Press.
- Derudder, B. J. R., Liu, X. y Kunaka, C. (2018). *Connectivity Along Overland Corridors of the Belt and Road Initiative*, MTI discussion paper; no. 6. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Dzarasov, R. (2014). "Cómo Rusia volvió al capitalismo. El desarrollo del subdesarrollo en sociedades postsoviéticas", en *Nueva Sociedad*, 253, 20-135.
- Eder, T. (2014). *China-Russia relations in Central Asia: energy policy, Beijing's new assertiveness and 21st century geopolitics*, Springer VS research. Wiesbaden: Springer.
- Feng, Z. (2012). "Rethinking China's Grand Strategy: Beijing's Evolving National Interests and Strategic Ideas in the Reform Era," en *International Politics* 49:3, 2012, 318-345.
- Gonzalez Levaggi, A. (2018). "After the U.S. hegemonic retreat: Russia's Foreign and Security Policy in the Middle East", en *Brazilian Journal of International Relations*, Vol. 7 (3), 646-666.
- Halliday, F. (2005). *The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hashimova, U. (2018). "Why Central Asia Is Betting on China's Belt and Road", *The Diplomat*, available at <https://thediplomat.com/2018/08/why-central-asia-is-betting-on-chinas-belt-and-road/>.
- Herspring, D. y Wegren, S. (comp.) (2013). *After Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*, Rowman & Littlefield.
- Hinnebusch, Raymond (2015). 'Structure over Agency: The Arab Uprising and the Regional Struggle for Power' en Spyridon Litsas y Aristotle

- Tziampiris, *The Eastern Mediterranean in Transition: Multipolarity, Politics and Power*. New York: Ashgate, 119-132.
- Huseynov, V. y Rzayev, A. (2018). “Is China’s Economic Expansion in the South Caucasus a Myth?”, en *The Diplomat*, disponible en <https://thediplomat.com/2018/11/is-chinas-economic-expansion-in-the-south-caucasus-a-myth/>.
- Johnson, K. y Standish, R. (2018). “Putin and Xi are Dreaming of a Polar Silk Road”, en *Foreign Policy*, disponible en <https://foreignpolicy.com/2018/03/08/putin-and-xi-are-dreaming-of-a-polar-silk-road-arctic-northern-sea-route-yamal/>
- Kaplan, R. D. (2016). ‘Eurasia’s Coming Anarchy: The Risks of Chinese and Russian Weakness’, en *Foreign Affairs*, 95(2): 33-41.
- Karaganov, S. (2016). “How the World Looks From the Russian Perspective”, en *Global Affairs*, disponible en <http://eng.globalaffairs.ru/pubcol/HowtheWorldLooksFromtheRussianPerspective18303>.
- Kissinger, H. (2014). *Orden Mundial*. Barcelona: Debate.
- Lain, S. (2018). “The potential and pitfalls of Connectivity along the Silk Road Economic Belt” en Laruelle, Marlene, *Chinese Belt and Road Initiative and its Impact in Central Asia*, Washington DC: The George Washington.
- Lemon, E. (2018). “China, Russia and Security in Central Asia”, en *Rising Powers Quarterly*, disponible en <http://risingpowersproject.com/china-russia-security-central-asia/>.
- Li, Y. (2018). “The greater Eurasian partnership and the Belt and Road Initiative: Can the two be linked?”, en *Journal of Eurasian Studies*, Volume 9 (2): 94-99.
- Lin, C. (2016). ‘A New Eurasian Embrace: Turkey Pivots East While China Marches West’ en Niv Horesh, *Toward well-oiled relations?: China’s presence in the Middle East following the Arab Spring*. New York: Palgrave, 30-48.
- Luciani, G. (2016). ‘Oil and Political Economy in the International Relations of the Middle East’ en Louise Fawcett, *International Relations of the Middle East*. New York: Oxford University Press, 105-131.
- Malena, J. (2010). *China, la construcción de un país “grande”*, Buenos Aires: Editorial Céfiro.

- Malena, J. (2018). “La Gran Estrategia China en la Era Xi Jinping” en Llenderozas, Elsa (comp.) *China, Rusia e India en América Latina. Un enfoque multidimensional*. Buenos Aires: UNDEF.
- MFARF (2013). *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*, The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, disponible en [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICk6BZ29/content/id/122186](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/122186)
- Miller, B. (2007). *States, Nations, and the Great Powers: The Sources of Regional War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Öniş, Z. (2014). ‘Turkey and the Arab Revolutions: Boundaries of Middle Power Influence in a Turbulent Region’, en *Mediterranean Politics*.
- Pascual, Carlos and Zambetakis, Evie (2009). ‘The Geopolitics of Energy: From Security to Survival’, in Carlos Pascual and Jonathan Elkind (eds.), *Energy Security: Economics, Politics, and Implications*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Pauley, L. y Marks, J. (2018). “Is China Increasing its Military Presence in Syria?”, en *The Diplomat*, disponible en <https://thediplomat.com/2018/08/is-china-increasing-its-military-presence-in-syria/>.
- Peimani, H. (2009). *Conflict and Security in Central Asia and the Caucasus*, Santa Barbara: ABC-CLIO.
- RPCCh (2011). *China’s Peaceful Development, The State Council of the People’s Republic of China*, disponible en [http://english.gov.cn/archive/white\\_paper/2014/09/09/content\\_281474986284646.htm](http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284646.htm)
- Russell, M. (2018). *Russia in the Middle East: From sidelines to centre stage*, European Parliamentary Research Service, Brussels: European Parliament.
- Sakwa, R. (2015). ‘Dualism at Home and Abroad: Russian Foreign Policy Neo-Revisionism and Bicontinentalism’, en David Cadier and Margot Light (eds), *Russia’s Foreign Policy: Ideas, Domestic Politics and External Relations*. London: Palgrave Macmillan, 65-79.
- Scobell, A. (2018). ‘China’s search for Security in the Greater Middle East’ en James Reardon-Anderson, *The Red Star and the Crescent: China and the Middle East*. New York: Oxford University Press, 13-57.
- Serbin, A. (2018). “La configuración de la Gran Eurasia y su impacto en la gobernanza global”, *Anuario CEIPAZ 2017-2018 Derechos humanos*

y seguridad internacional: amenazas e involución, Madrid: CEIPAZ, pp.121-139.

Sergunin, A. (2015). *Explaining Russian Foreign Policy Behavior: Theory and Practice*, Stuttgart: Ibidem-Verlag Haunschild.

The Telegraph (2016). “China steps up ‘military cooperation’ with Assad as top admiral visits Damascus”, disponible en <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/08/18/china-steps-up-military-cooperation-with-assad-as-top-admiral-vi/>

Tsygankov, A. (2011). “Preserving influence in a changing world. Russia’s Grand Strategy”, en *Problems of Post-Communism*, Vol. 58 (2), 28–44.

Walt, S. (1987). *Origins of Alliances*, Ithaca: Cornell University Press.

Xi, J. (2017). *Texto íntegro del informe presentado por Xi Jinping ante XIX Congreso Nacional del PCCh*, XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China, disponible en [http://spanish.mofcom.gov.cn/article/zt\\_19da/news/201801/20180102695836.shtml](http://spanish.mofcom.gov.cn/article/zt_19da/news/201801/20180102695836.shtml).

## RESUMEN

### **Eurasia en ascenso: cambios y continuidades en los órdenes regionales de Asia Central, el Cáucaso y Medio Oriente**

El artículo tiene como objeto presentar el impacto del gran cambio geoestratégico del siglo XXI sobre los órdenes regionales territoriales dentro de la Gran Eurasia, prestando particular atención a la interacción entre las grandes potencias regionales y extrarregionales en Asia Central, el Cáucaso y el Medio Oriente. La crisis financiera internacional de 2008/2009 y el dinamismo de las potencias emergentes han facilitado la traslación de la centralidad geopolítica del espacio atlántico hacia la Gran Eurasia, con ramificaciones en los principales mecanismos globales de dominación y asignación de recursos. En los últimos quince años, la hegemonía de los Estados Unidos ha sufrido un deterioro progresivo a nivel global en el plano militar y económico, al mismo tiempo que China se proyecta como el gran competidor estratégico en el siglo XXI y Rusia contrapone con políticas asertivas la extensión del bloque atlantista en su zona de influencia. Tres preguntas proporcionan una guía para comprender el nuevo escenario en la Gran Eurasia: ¿Cuál será el rol de China en una Eurasia progresivamente



sino-céntrica? ¿Cómo responderá la Federación Rusa ante este escenario? ¿La retirada hegemónica de EE.UU. fortalece la narrativa de un eje, o por el contrario fomenta la competencia entre sus principales actores regionales?

#### ABSTRACT

### **Eurasia on the Rise: Changes and Continuities in Central Asia, the Caucasus and the Middle East Regional Orders**

This article aims to present the impact of the major geostrategic change of the 21st century on territorial regional orders within the Greater Eurasia, paying special attention to the interaction between the great regional and extra-regional powers in Central Asia, the Caucasus and the Middle East. The international financial crisis of 2008/2009 and the dynamic nature of the emerging powers have facilitated a shift of the geopolitical centre of gravity from the Atlantic area towards the Greater Eurasia, with repercussions in the main global mechanisms of domination and allocation of resources. In the last fifteen years, United States military and economic hegemony has suffered progressive deterioration at the global level, while, at the same time, China is viewed as the great strategic competitor in the 21st century and Russia resorts to assertive policies to oppose the extension of the Atlantic block in its area of influence. Three questions serve as a guide to understand the new scenario in the Greater Eurasia: What will be the role of China in a progressively Sino-centric Eurasia? How will the Russian Federation respond to this scenario? Will the US hegemonic retreat favour the development of an alternative axis or, on the contrary, encourage competition among its main regional actors?

#### SUMMARIO

### **Eurásia em ascensão: mudanças e continuidades nas ordens regionais da Ásia Central, do Cáucaso e do Oriente Médio**

Este artigo tem como objetivo mostrar o impacto da grande mudança geoestratégica do século 21 sobre as ordens regionais territoriais dentro da Grande Eurásia, prestando particular atenção à interação entre

as grandes potências regionais e extra-regionais na Ásia Central, no Cáucaso e no Oriente Médio. A crise financeira internacional de 2008-2009 e o dinamismo das potências emergentes facilitaram o traslado da centralidade geopolítica do espaço atlântico para a Grande Eurásia, com ramificações nos principais mecanismos globais de dominação e distribuição de recursos. Nos últimos quinze anos, a hegemonia dos Estados Unidos vem sofrendo um desgaste progressivo em nível global nos planos militar e econômico, ao mesmo tempo que a China se projeta como o grande concorrente estratégico no século 21 e a Rússia contrapõe com políticas assertivas a extensão do bloco atlântico em sua zona de influência. Três perguntas proporcionam um guia para compreender o novo cenário na Grande Eurásia: Qual será o papel da China em uma Eurásia progressivamente sino-cêntrica? Como a Federação Russa responderá a esse cenário? A retirada hegemônica dos Estados Unidos fortalece a narrativa de um eixo ou, pelo contrário, fomenta a concorrência entre seus principais atores regionais?



# Relaciones bilaterales y estrategias nacionales





# Chile and Asia Pacific: Political Strategy in an Age of Geometrical Variables Alliances

Jaime Baeza Freer and John Griffiths Spielman

## Introduction

In all likelihood, for many Chileans, the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) is embodied by what they saw in 2004 when the regional forum met in Santiago: the presidents and chiefs of state of twenty countries, including U.S. President George W. Bush and his Russian counterpart Vladimir Putin, sporting multi-colored striped ponchos. Perhaps APEC and the Asia Pacific region are just distant places with no relevance for their daily lives.

It is true that the trade-based framework substantially increased Chilean presence in the Asia Pacific region— in which all post 1990 democratic governments have been fundamental (including right-wing liberal President Sebastian Piñera between 2010 and 2014). In this regards,

this essay will advance the hypothesis that interest in commerce and trade lacks, its an enhanced strategic position for Chile within the South American continent. Also, it not works into a well-defined concept of the political and strategic relationship that it should have with the entire Pacific Ocean region, especially with global powers such as the United States, China, Australia, Japan, and Korea. Therefore, it is of utmost importance that Chile shifts its focus to introduce a greater balance between trade concerns and it is political and security cooperation regionally. Today both shores of the Pacific represent the core focus of global security and trade. From this perspective, Chilean society has before it a window of opportunity for increasing the country's strategic clout as a factor for peace, democracy, political consultation, and to contribute cultural and political elements the advancement; it has achieved in economic-trade growth. An also due to the latter, Chile has failed to take advantage of the opportunity to serve as a bridge between the Orient and South America, especially Brazil, which also would bring benefits from its geographic location as part of the Asia Pacific Region.

To illustrate our hypothesis, in the following pages we will construct a theoretical, epistemological, and methodological framework to explain how our dependent variable – Chile in the Asia Pacific region – is modified by a series of independent variables. Specifically, we refer to the priority assigned to trade via a dependency path focus that can be traced back to the days of the military government. Subsequently, we will analyze how a shift in the core strategy toward political concerns is resulting in a security and defense diplomacy from the heart of the Pacific Alliance. The aforementioned is pivotal in understanding the world's shifting strategic and geopolitical epicenter in the direction of the Asia Pacific region, a situation that even observers of the United States have acknowledged and that prompted Australia's former Prime Minister Kevin Rudd to propose a *Pax Pacifica* as the basis for global stability. Our analysis will be under the guidance of a *process tracing* methodology, a qualitative tool that leads to an analytical narrative, which underscores its comparativist nature and facilitates a conclusion consisting of a set of decision-making causalities, and positively, identifies the factors propitious for changing a trajectory of a given historical weight.

To explain the phenomenon of change that occurred in the Asia Pacific and Chile's role, primarily during the Center-left governments, we will

employ a comparative politics epistemology. For that purpose, will draw from the historical institutional focus and limited rationality to explain how Chile adheres to a decision-making process that prioritizes trade, up to the present day in when a climate that fosters questioning is generating the shift to political consideration. We believe this approach offers adequate analytical instrument than solely the international relations perspective commonly employed for these case studies, chiefly because it emphasizes how local actors make decisions at an individual level depending on the government in office at the moment.

We must caution that this essay has deliberately omitted a trade analysis and balance of trade indicators, which are already broadly discussed in the literature about Chile and its relations with East Asia and Oceania. Instead, we will highlight elements associated with historical evolution, institutional development, when and how it became a regional actor, and what can be expected in the future. Our analysis also requires that we pause to consider a type of concept formation or definition of Asia Pacific. Historically, the region was considered to be the Asian and Oceanic shores of the Pacific, but that is no longer the case. The Pacific Alliance, as well as Canada and the United States, are fully immersed in the region. The discussion leads us to question the framework that defines participation by countries of the Americas in forums such as the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) and the incomplete Trans-Pacific Partnership, due to United States President Donald Trump's decision. Therefore, the relations with the rest of the American continent are the same? Alternatively, how do they differ? In order to formulate an answer to the questions posed beforehand, the next section will offer a theoretical framework to enable us to define the scope and perspectives of this study.

## **Theoretical Framework**

The focus on a trade that characterizes the Center-Left governments' foreign policy, in general, has been widely discussed. A noticeable similar emphasis exists in regards to the country's role during the same period in opening itself to the Asia Pacific region, primarily through bilateral relations with the region's nations, for if omitted was a trade, other political, social and economic implications would be lacking.

From that perspective, this article will argue that Chile's agreements with the Asia Pacific are motivated mainly by trade, based on a notion of a variable geometrical alliance that does not necessarily give precedence to strategic, political, and international insertion positions. Based on this way of conceptualizing international integration, Chile's interest has focused on membership in various international associative and cooperative groups, but not exclusively in one particular instance, such as regional instruments like Mercosur. In other words, it employs these instruments from a business perspective but not political. Only the military government shaped its relationships in this zone by increasing economic interchange over political considerations, for mutual convenience with similar regimes in Asia.

Unlike the international relations theory, in foreign policy and its impact on domestic policy, the most traditional schools such as the realist and neo-realists have dominated substantially despite the advance of constructionism. In this regard, limited rationality is an aspect of foreign policy that has been overlooked, even though it appears to guide decision-making. Hill has pointed out that although many political science studies have been conducted along the lines of actors' rational choices, few analyses on international relations take this aspect into account. Moreover, those who do venture this perspective encounter open opposition from traditionalists and others for whom historical analysis holds sway. Furthermore, more recently, constructivists have added their voice of opposition because they argue that one must not presume actors' interests and preferences (Hill, 2003, p. 98).

Indeed, rational actors cannot always be presumed to show the same set of preferences, or that they only seek to maximize their benefits in a static context. That is what Simon (1957) argues in his study of actors when he proposes that they do not seek to attain the totality of their objectives but rather attain sufficient to satisfy at a sub-optimum level. Having said this, actors supposedly aim for balance by their own set of preferences but assume that they lack the capacity for attaining all the objectives and must be content with achieving their minimally acceptable goals. In comparative politics, Riker (1962) has demonstrated the importance of building coalitions for minimum objectives, including an intelligent redistribution of cabinet



portfolios, depending on the specific realities of each political party or group. *Cerebus Paribus*, the same occurs in foreign policy, with minimal objectives attainable for each actor (which may be a country, international organization and non-governmental organization). One reason for grounding our debate on this epistemological model is precisely in order to reject classic realists' claims regarding international relations, since they presume that bureaucrats at every level of the foreign policy decision-making process act from the same level of rationality, and as if history, context or a particular reality does not impact decision-making (Keohane, 1984).

This article does not aim to present a comprehensive or definitive model. Instead, its limited rationality has the virtue of explaining with incremental and rational doses why Chile's foreign policy is shaped increasingly by the Asia Pacific region, including Oceania. Subsequently, looks for influencing its relations with countries of the Pacific western shore, associated in what was first the Latin American Pacific Basin Initiative, today known as the Pacific Alliance (including Peru, Columbia, and Mexico. In late 2013 Costa Rica also negotiated its incorporation as part of this group). Ultimately, one could argue the existence of a Chilean decision based on two significant elements that Faust (2004) examines in his analysis about Chile and its interest in East Asia. First, the region represented an escape route for Chilean exportation during a time of isolation in the twilight years of the military government, a viable option given that most countries of the region were in a similar situation, as was the case of South Korea, with whom they expressed solidarity. Also, Chile capitalized on its business penetration to negotiate trade conditions with a zone which the media and experts called the Asian tigers, two decades earlier.

## The Incremental Construction of a Relationship

The notion of limited rationality in Chile's advancement in the Asia Pacific context is relevant for positing theories about this situation, especially as proposed by Faust (2004) concerning the country's interest in the region motivated by a type of consensus formed by technocratic, social and political elite to foster an open economy as a developmental model. In this context, the limitations and cognitive patterns inherited

from the military government appear key to accept the model without questioning it. From this framework, the Asia Pacific region would not be viewed as a priority, given the set of local interests, a matter that did not occur with a similar thrust in other Latin American countries such as Colombia, Peru, and Mexico.

The key factor that swayed Chilean interests at the time was the fact that authoritarian anti-Communist regimes governed several Asia Pacific countries, such as South Korea, providing a welcome escape route from international isolation the military government (Faust, 2004, p. 748). From this perspective, it is possible that Faust analyzed them as parallel but not a comparable phenomenon. However, herein lies the primary independent variable that explains the Chilean attitude toward the Asia Pacific. The reason aforementioned constitutes the central point that will facilitate our understanding of the Chilean fascination for the Asia Pacific region, not only during the military government but also during the subsequent Center-Left governments. It is true that both parties were able to overcome that dark period, although the levels and qualities of the respective democracies differ significantly. Whereas in the 1990s Chile continued to prioritize trade, during the same period the Asia Pacific countries began a political cooperation process.

Upon conducting an analytical narrative or “process tracing” of relations between Chile and the Asia Pacific rim, a description of the major landmarks along the way will not suffice. It is important also to recall the points in common as well as the differences that generated incrementally and positive incentives that favored relations with this continent in particular, in keeping with the similar reasoning presented by George and Bennett (2005). Argued is that the first significant approach was diplomacy with the People’s Republic of China by the government of President Allende. Later, the military government deepened those initial ties because its principle of non-intervention in other nation’s internal affairs justified relations with any regime, even Communist.

Valenzuela (2013) sustains this type of relationship was possible because it created a zero-sum game, as both countries – the Chilean regime and the Communist – were violating human rights and therefore mutually annulled complaints by maintaining diplomatic

and trade contact. For the Chilean military government, its only reservation was an ideological rejection of the Soviet Union and its closest allies. Thus, there are two examples of Chilean relations with non-aligned Communist countries such as Romania in Europe, and more pertinent for our case study: China. Therefore, in Asia Pacific relations it was equally important to get along well with dictatorships of the right as well as the left, as long as they were not pro-Soviet. It was of such importance that, as Wilhelmy (2010) indicates, not even the fiasco of Pinochet's failed visit to the Philippines obscured Chilean interest in the region. In sum, let's consider Faust's (2004) theory reasonable and that two neo-realist type elements give rise to trade and closer ties to Asia: on the one hand, to gain autonomy in regards to vulnerabilities that arose in the Latin American region itself. On the other, to diversify trade with different parts of the world, and not depend upon trade with the United States and Europe (Faust, 2004, p. 749). Reinforced is the latter theory through the case of Chile, given that the United States restricted its trade such as in the sale of arms (resulting from the Kennedy Amendment), as well as the lack of political relations with European countries that broke diplomatic relations with the military government in the 1970s.

Some would argue that Chile did not indeed break ties with world powers nor were the military regime's foreign relations unduly affected (Valenzuela, 2013). The truth is that relations with Communist China were more attractive as a fetish in this area of concern. Wilhelmy and Duran confirm this when they argue, "*Maintaining diplomatic relations with the People's Republic of China was an exception – justifiable from the standpoint of the principle of non-intervention – evidently motivated by realpolitik consideration on both sides*" (Wilhelmy and Duran, 2003, p. 274). More so, Ross ventures to affirm that there exists a basis for comparison, in light of some similarities:

*"(...) Both countries, even in their respective liberalizing transitions, organize themselves by political authoritarianism and economic liberalism. These equivalent forms, revolving around deep foundational differences, were capable, however, of sustaining a bond that was both instrumental and functional to their own survival"* (Ross, 2007, p. 121).

In other words, the military government, despite its self-proclaimed anti-Communist ideology was capable of establishing trade relations

based on the principle of avoiding politics. The Argentine military also adhered to that principle in its relations with the Soviet Union, and even during the Las Malvinas (Falkland) conflict, when it received total support from Cuba, crowned by a meeting between Argentine Foreign Relations Minister Nicanor Costa Menéndez and Fidel Castro himself (Munck, 2013, p. 154).

In this case, we observe how the diplomatic relations Allende began building with China were maintained under Pinochet, but the essence changed was from politics to trade. This point of analysis marks the beginning of a path dependency that is quite difficult to eliminate, as it meets the four principles that Pierson (2004) describes for determining the weight of a dependency once it is generated. These characteristics are the increasing returns yielded from the actors' initial actions, the existence of precise timing, and an opportune moment for change to take place or for maintaining the status quo. Also, this author holds that the third factor is that the actions that maintain or produce change require contingency, context, and a particular set of circumstances. Lastly, the inertia of the actors' and institutional policies foster the maintenance of the same conditions and visions about a given political situation. Posed in that way, maintaining trade policies with the region and depoliticizing relations generated increasing returns for both sides, so that by the 1990s relations notably hinged on exportations. Thus, the international reinsertion policy favored other regions of the world to show the democratization advancement achieved during the administrations of presidents Aylwin and Frei.

However, as Wilhelmy and Duran (2003) recognize, this open regionalism faced opposition in much of the Asia Pacific region, such as Australia, or indifference from the United States, which altered only in the APEC Summit held in Seattle in 1993, and to participate as of the following year as a full-fledged member of the Jakarta meeting. The government of President Eduardo Frei Ruiz-Tagle increased its presence in the region with active participation in every Summit, primarily since the enormous significance was not only political reinsertion but to stimulate economic growth. The Asian economic crisis somewhat restrained this process by *“undermining the momentum of Pacific integration and would later have significant internal economic repercussions, marking the beginning of a long de-acceleration phase”*

(Wilhelmy and Duran, 2003, p. 283). Despite the crisis, economic relations always remained in force, and no significant instances of political coordination occurred.

This fact alone brings into question to what extent increasing economic returns offer an appropriate explanation of Chile's continual policy of prioritizing economic interests over political, given that the set of incentives never varied. The crisis did not alter the political conditions of relations with the region; despite financial problems experienced by those countries, the economic-based relationship with Chile persisted. Noted is what might be regarded as the beginning of a critical juncture arose with the government of then-President Ricardo Lagos. He increasingly ventured coordination mechanisms of a more political nature, although not directly in the region but rather through Chilean presence in the UN Security Council and the Organization of American States (OAS) where Chile achieved the post of Secretary General. The first timid steps of direct coordination occurred during the first administration of President Michelle Bachelet.

In regards to the timing in propelling an economic-trade vision, it is interesting to analyze the historic moment this occurs from a comparative perspective, considering that it coincides with the end of the Cold War, the unipolarity and the fall of the Soviet Union. In this context, two elements came into play to maintain the path dependency that originated in the 1980s. Chilean political reinsertion in the world during the 1990s had two effects. Probably the most significant of that period was Chile's response to Europe: France, Germany, Italy and other countries had put themselves on the line to restore democracy in Chile. Therefore, there was little pressure to innovate in political affairs with other regions. Since it was unclear where the East and West were heading ideologically, it was not logical to generate political agreements that went any further than maintaining a kind of post-Cold War status quo. In this sense, the ability of the Center-Left governments to increase their political capacity in the Asia Pacific was low. The highest priorities for political work were to resolve problems related to border diplomacy, and, later, reintegration with the vast international powers such as the United States and Europe (Rojas Aravena, 1997, pp. 402-404).

The third characteristic is the element of contingency, from the standpoint of the lack of environmental conditions that would lead Chile to abandon its trade-economic stance. The barrage of new threats to regional security also affects the business sphere, limiting possibilities for interchange and cooperation. However, this discussion only ensued in later years, especially as proposed by the United States and others in regional forums, primarily because of the attacks on the Indonesian island of Bali, refugees, and asylum seekers trying to reach the Australian coast, in addition to other factors that disturbed regional economic and political regimes. The same was true for Asian-Pacific western shores. However, for Chile until recently this situation was viewed as a very remote threat to local problems and interests, except a few instruments, namely, the Proliferation Security Initiative (PSI) on disarmament, but this pertains to the United Nations, rather than APEC. The United States highly promoted the initiative, especially during the Summit of 2003. It is interesting that this mechanism originated in a venue that the United States no longer regarded as peripheral, and indeed the aims for the instrument were global and in no way peripheral.

Another initiative is the *Rim of the Pacific Exercise* (RIMPAC), naval maneuvers coordinated by the United States Navy Pacific fleet, in which Chile has participated since 2004. This naval exercise, to which even China is a participant, is symbolic but also has its political dimension. It is symbolic in the sense that nearly all nations want to participate in this naval war exercise, as it makes apparent the countries' participation and regional membership. Also, the United States ratified a policy dating from the end of the Cold War, in a political shift from global presence to global reach to enable rapid deployment of its air, navy and ground troops (Faulkenberry, 1996). This mechanism makes it possible for United States Armed Forces to reach all contexts and any location in the world in a matter of hours. In this light, the RIMPAC accentuates United States identity as part of the region. Furthermore, Chilean Armed Forces, particularly the Army and Navy, entered different regional forums and encounters of Asia Pacific important security and defense organizations.

As can be observed, only in recent years did the perspective gradually begin to change, motivated in part by the Chilean presence in security and defense cooperative arenas. Irrefutable, however, is that since

the onset of the transition there have not been increasing returns, or the need for abandoning the trade track, as no Chilean interest has been affected in any way. In the situation we describe, there are no empirical means to conceive what might have occurred if the regional contingency had been different.

The 1990s represented a boom regarding economic aperture, and government officials had few options beyond intensifying their business-oriented policy. Therefore, it is noted the existence of path dependency inertia in Chile's relations with the Asia-Pacific region, very difficult to change. Possibly the deterioration of the global security situation and the emergence of non-military and non-traditional threats may change that perception. Eventually, such a high degree of interdependence will result in what occurs on the security sphere on the other side of the world being perceived as a threat at home as well. For example, there might arise a possible attack on a port that receives Chilean exports or similar situations. By way of hypotheses, we might point out that the economic and security variables are present in today's global security scenario, particularly in the Asia Pacific basin. More than ever before, economy and security are interrelated, interdependent and mutually complementary. Shortly, the level of security of the trade flow will have a direct impact on the final value of each product, thus consolidating, even more, the relation between economy and security.

It would be interesting to view APEC in the context of what Quezada (2010) regards as a gamble on multilateralism, represented by President Lagos' foreign policy. Quite the contrary, agreement with the European Union and deepening Chilean presence in the OAS arena appears more central, to such an extent that shortly later, towards the end of the Lagos administration, his former Interior Minister Jose Miguel Insulza became the organization's, Secretary General. Thus, we can see that the central elements of political multilateralism did not permeate Chile's relations to the APEC region. The trend changed to an extent with President Bachelet, when the country participated in extra-governmental political spaces such as the Shangri-La Dialogue. Despite the latter, certainly, we do not participate even as observers in the region's political cooperation mechanisms.

The problem of viewing multilateralism with the Asia Pacific exclusively from an economic perspective is the implied presumption that other

elements pertinent to foreign policy may be left out with and not be assessed when it comes to genuinely measuring relations with a given region of the world. To presume that trade alone guarantees diversified, and significant relations is a common mistake made by many in recent years. First of all, globalization has brought with it some virtual borders or neighborhoods, implying that something that occurs halfway around the planet from Chile can have a more significant impact than something that occurs in a country nearby. Moreover, a second factor implies the presence of variable geometries in agreements with countries far away without the dimension of closeness that was impossible to imagine until a short time ago. The above-meant interchange between people, cultures, and experiences cannot be reduced to the sale of products. Consequently, it seems more than reasonable to prioritize agreements like APEC and other similar ones. However, what is not reasonable is that by the latter, benefits obtained in such relations are not employed to improve our negotiation capability and leadership in the region itself, to which we inevitably belong.

Chile tended to enjoy rather exclusive relations with the APEC countries, always relegated to second place other significant relations, especially with the rest of Latin America. Chile has much to gain if it were to complement its capacity to add greater political and strategic closeness to its Pacific in its approach to Argentina, Brazil, and other countries. It cannot be a bridge for all countries on the other side of the ocean, given the region's diversity, but yes, it could be for Australia, New Zealand, Japan, South Korea, China and others with which it has advanced along that road. Neither is it possible to sustain the same degree of closeness with all these countries on every issue. In the decade of 2000, Chile made an initial timid turn towards the political sphere. However, it is not entirely true. As Robledo (2013) sustains, that during the years of democratic governments (particularly the Center-Left), relations with the Asia Pacific have a political void, which should be rectified.

In this regard, in 2012 the former Australian Prime Minister Kevin Rudd spoke of the need to build a Pax Pacifica, based on the idea that what happens on Australia's coast is a decisive factor in global stability. The Prime Minister even went so far as to describe the region as the significant propeller of world growth; for that reason, its security is so



important. From the prism of this new reality, many other alternatives for political coordination have emerged, including the notion of regional security and defense diplomacy, mostly centered on the previously cited Shangri-La Dialogues. Concerning this point, Capie and Taylor (2010) hold that an incremental architecture had been building, overcoming initial reticence, as was the case with Canada. Throughout recent years trust has developed, which led the former Australian prime minister to suggest that world stability depends on what is discussed in those forums. On a more international level, it can be seen that the status of global security will benefit if efforts are made to consolidate zones or areas of stability over those unstable areas that directly impact, not just the global economy, but also peace, development, and well-being of the global community (Barnett, 2004).

In sight of the above, we should note what Frohman (2010) and Robledo (2013) pose. They point out that the Asian powers regard mechanisms such as APEC for the possibilities of expanding trade, but also for strategic and political opportunities as elements of integration with their neighbors. In contrast, for the countries of the Pacific's American continental coast, including the United States, these bodies are merely viewed as a bridge to access rapidly growing economies. In this regard, Robledo (2013b) himself delves further into the issue of Chile's absence from regional political forums, signaling the example of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and its various forms in recent years.

The previous point indeed results in a weakened position for future negotiations. Chile has been a member of the P4 Group along with New Zealand, Brunei and Singapore ever since President Ricardo Lagos signed the agreement that went into effect in 2005. The forum entails a list of similar countries whose economies are small but open. It caused the United States to take note of them and expand its relations with a continent increasingly regarded as central. Some even believe that the United States is betting its future on the Asia-Pacific, and therefore we should not be surprised to observe its foreign policy and security policy reconfigured in that direction (Giné Daví, 2012, p. 83). Within this context, Solís (2012) holds that U.S. interest in P4 lies in the ability to preach to the choir, regarding countries that it does not have to convince about the virtues of free trade. That same motivation spurred

another seven countries, including Australia and Japan, which went in full swing with negotiations to sign the Transpacific Partnership, concerning very complex issues such as intellectual copyrights. As we know, President Donald Trump took the treaty out of the table, and as far as that agreement goes it was still signed by the rest in 2018, and it is in the process of being enforced.

Bilateral accords with everyone do not suffice; articulation is needed on the multilateral spheres as well. The above explains why many analyses based on the balance of trade statistics and the hope of opening new markets do not adequately explain Chile's position. On the whole, the employment of limited rationality models enables us to understand that the country has acted within the framework of what is possible, given the predisposition to path dependency. However, it was during the first administration of President Michelle Bachelet when a glimmer of light began to shine with higher intensity to play a more political role, including the demand for greater political participation in each APEC forum. In its timid initial efforts, the Defence Ministry was also observed to participate in dialogues that defense diplomacy hopes to open in the region, as well as opening the door for subsequent participation as observer since 2010 in technical forums such as the *Western Navy Pacific Forum*, whose actual membership began during the administration of President Sebastian Piñera. It also might be pointed out the Chilean Army participation in Asia Pacific military forums such as the *Pacific Asia Army Command* (PAAC) and the *Pacific Asia Management Seminar* (PAMS), as well as the Exchange of experiences and personnel with peers regionally and a more constant presence of personnel in some Command Operations.

In other words, it is possible to see how a process tracing a narrative based on political institutions and the development of the history of relations with the Asia Pacific region unveils the stark reality of the absence of dialogue. Also, there is a lack of mechanisms and political instruments that enable Chile to establish its economic presence in the region, while also ensuring specific leverage in decision-making that affects Chile's security and future. It is important to analyze not only how the geometrical variable clash but also are complemented by interests of other countries of the region, as the result of a multiplicity of possibilities for coming together but also of duplications

and contradictions in the scope and possibilities offered by each international instrument.

If we look at the example of the United States, we see various instances in which it interacts with Chile, both as part of the Inter-American system as well as the Asian Pacific forums. In this context, we might ask ourselves whether in the proposed Pax Pacifica Chile would be able to rely on minimal coalitions of programmatic understanding as Riker suggests (1962) in internal government matters but also in regards to the regional territory. That is, would the United States negotiate minimum conditions on relations and coalition-building capability with countries such as Chile so that, regardless of the different objectives its relations seek with one continent or another, the discourse will remain the same? The response does not appear to be either direct or straightforward, but it is essential to know on what grounds they are allies and if the message will remain the same if Chile is pegged as an Asia Pacific country or only viewed as part of the Latin American continent. The same occurs with South America where Chile is a member of the Union of South American Nations (UNASUR) as well as the Pacific Alliance. Therefore, it leads us to ask whether Brazil, as a regional leader, considers the country part of the regional club or if it should be excluded, in the context of relations such as Mexico's or others outside the region.

In this light, needed is to analyze the United States and the Pacific Alliance. What must Brazil and others do to incorporate themselves in a world whose strategic center displaced an ocean to the west? This would help us better understand Chile's strategic perspectives in relation to the Pacific, and, in addition, if the until now steady and attractive growth in trade has a political component in which mutual trust fosters better cooperation, and, even in a world of virtual borders and globalization, result in a higher degree of integration. Regarding this issue, we conclude by pointing out that the integration of states in more than one regional organization is a consequence of globalization on a global scale and, far from constituting a choice, is a realistic and necessary strategy, as events and their effects today expressed on a global scale.

## **Pacific Alliance, the United States and the dilemmas of geometrical variables**

When Faust (2004) analyzed Chile's situation about the Asia-Pacific Region, the Pacific Alliance did not yet exist. Also real is that the country initiated its process of moving closer to Latin American partners around the same time in which the author complained about the lack of proximity to neighbors who shared similar problems. In this context, the emergence of this initiative is spurred by Peru's need to surmount the isolation it faced in 2006 during the government of Alan Garcia. Far removed from the realm of ALBA, that represented Venezuela, and also distant from the Andean Common Market, the possibility of gazing at the Pacific appeared to be a correct strategy, considering the Asia Pacific, as previously had Chile, Mexico, and Colombia (Nolte & Wehner, 2013). Five years later the group was consolidated by a treaty signed in Chile, in which the central aspect was uniting with others to look to the other side of the Pacific Ocean. Given this scenario, it seems absurd to believe that the action was intended merely to disturb Brazil, the Southern Common Market (Mercosur) or to form a right-wing alliance against the Venezuelan Bolivarian and Ecuadorian aspirations. In other words, it is right and widely commented that there is unfinished and underlying business between Brazil and Mexico over the primacy of Latin America. However, the ultimate meaning has to do more with generating conditions for competition to improve the levels of internal trade and agreements to speak out with one voice in the most heterogenic market of the world, namely, Asia-Pacific.

If we consider the factors described above, Nolte and Wehner acknowledge that countries that are secondary or middle powers like Columbia and Chile do not oppose Brazil's emergence as a power, but rather the idea is to diminish the asymmetries in political dependency on Brazil (2013). In this case, the quest is for geometrical variables alliances in international relations, especially in regards to economic relations. As Buamann (2009) contends, the latter issue refers to a series of trade negotiation formats in regards in how to deal with different regions of the world and regional mechanisms. In this context, the Brazilian author cautions that those trade configurations not include monetary and financial elements, which are

also important, because although geometrical variables free members from geographic dependency, it is still necessary to count on some degree of compatibility, given the complexity and precarious nature of a multilateral system (Baumann, 2009, pp. 16-17).

The point concerning these geometrical variables alliances is that when they incorporate a geographic element, as is the case of the Pacific Alliance, it is noteworthy how that enables them to overcome those previous difficulties because united they are less orphaned in facing Asia Pacific regional heterogeneity. In this regard, the Pacific Alliance and the Chile's role in the region should be considered within the rationale that Nolte and Wehner (2013) call *exit options*, in other words, avenues by which countries cooperate with each other on common objectives (to improve levels of internal interchange, as well as unite forces to negotiate with others). At the same time, understanding that variable geometry implies also joining with others, and that conditions may change, which, the authors contend, reduce the zero-sum games and vetoes from more powerful actors that would obstruct the advancement of regional projects, fostering improved levels of governance (Nolte & Wehner, 2013, p. 2). Moreover, Latin America and the Asia Pacific are two regions that from the perspective of their states, as a form of political organization, share the situation of having countries with diverse processes of state consolidation. The latter implies different but similar security and defense problems, as well as the more significant possibility of identifying opportunities and instances for cooperation. However, these regions of the global scenario comprise two clear sub-regions where stability is a condition to maintain: Oceania, about Australia and New Zealand the South American Southern Cone.

Independently how some great powers in the region can see Chile or the Pacific Alliance, it seems apparent the need to understand and size the role of middle powers, or at least to grasp what entails. In the particular context of the Asia Pacific, Emmers and Teo (2014) regards as indicators, as follows: population size, geographic area, military expenditure, GDP, GDP per capita, trade as a percentage of GDP, and life expectancy. For these authors, those who top in two or more categories would be regarded as a great power. In this particular case of Asia Pacific, the next eight would be regarded as a middle, and the rest

small. To be part of the middle category, Emmers, and Tao request to be in at least four indicators within the rank established to be part of (Emmers & Tao, 2014, p. 189). The authors above have a mixed bag of results for Australia, being able to be qualified as a great, middle and small power within the Asia Pacific Region. Those same authors, finally present Australia as a middle power, as it is also the normal self- category given by the own government in Canberra.

Emmers and Tao recognize among those senior diplomats, Former Minister of Foreign Affairs, Gareth Evans. He disbelieves the idea of Middle Powers because population or geography is not definitive. What to do then with cases like Norway? For that reason he proposed in Santiago in 2011 a definition of Middle Power Diplomacy, sustaining that is a:

*“(...) Kind of diplomacy which can, and should, be practiced by states which are not big or strong enough, either in their own region or the wider world, to impose their policy preferences on anyone else; but who do recognize that that there are international policy tasks which need to be accomplished if the world around them is to be safer, saner, more just and more prosperous; and who have sufficient capacity and credibility to be able to advance those tasks” (Evans, 2011, p. 2).*

Therefore, Middle Power can and should be at the table, even in the face of great powers such as the United States or China. Australia, Japan, Korea, and Chile need to be present, especially in the current shift of the world’s strategic center. President Barack Obama’s discourse positioned the Asia Pacific region at the center of United States strategy and future. United States citizens seem to have concluded that their country needs a new balance with priority assigned to the Pacific Ocean not only to Asia but also to the western Pacific that includes Chile. The defense strategy the Pentagon presented in 2012 explicitly refers to this new concept. However, concerning the Latin American region, it affirms satisfaction with the increased levels of democracy and stability, but that its presence would be low cost, rotational and with modest resources, coinciding to a great extent with what the Australian government has stated in this regard (US. Department of Defence, 2013, p. 3; Australia Defence White Paper, 2013, p. 67).

So how to regard the United States? In regards to Chile and its Asia Pacific policy, it may have two perspectives. First, it may regard the country just as part of Latin America and therefore our politics, security, defense, and other issues would represent a rather modest contribution. Second, however, it might be regarded as part of Asia Pacific, implying membership in the world's most strategic zone and therefore Chile would be right to expect much more attention from Washington. The latter is fundamental, in light of the Transpacific Partnership failure to include the United States. That is, concerning negotiations that involve both countries of the region, what might be expected now? Should Washington be back one day at the negotiation table?

These considerations also give rise to a doubt whether in the context of geometrical variables the association of countries that could make decisions on the multilateral sphere might clash in the framework of cross-membership, and affect the capacity to define who is part of the Asia Pacific. To elaborate this point, we turn to an example proposed by Chinyong Liow (2010), the vice chancellor of the prestigious S. Rajaratnam School of International Relations of Singapore. The author contends that if we consider the Australian proposal to build an *Asia Pacific Community* by the year 2020, who would comprise its members (Liow, 2010, pp. 12-13)? If we regard APEC and the Asian Regional Forum (ARF), its mother organization, we would have to repeat the United States and a couple of Southeast Asian countries. However, ARF members include countries that do not belong to APEC, and even the European Union acts as an observer. In this context, would only coastal nations be admitted for membership? Perhaps all of them and not only coastal countries would request admittance. In other words, geography alone does not suffice when it comes to determining who the strategic actors should be.

The issues discussed in the previous paragraph directly influence Chile's position vis-à-vis the Asia Pacific region, as well as the role the country has played, mainly during the Center-Left governments. From this standpoint, there appears to have been a vast disassociation between the policies developed for that area of the world and policies concerning the countries nearest to Chile in South America. While trade concerns dominated policy eastward, in the immediate region policy moved from disinterest and isolation during the military

government to a sort of active participation in political forums, but without ever using its contacts with other regions of the world as a specific contribution that Chile today is in condition of making to increase its strategic impact. Also, Chile, as a consolidated member of the region, could be a canal-bridge between South America and the Asia Pacific. This role, which Peru also can and must play, is not at all clear in Chile, whereas in Lima it constitutes a specific, established policy that is actively engaged.

This highlights the need for greater political presence with Asia Pacific entities, in conjunction with Chile's power of persuasion that should be articulated to enhance the country within the South American region, in light of the mutual benefits that could be achieved in regards to Brazil, Argentina, and other countries by opening Asia Pacific to those countries. In this reciprocal relationship, Chile would also benefit from their access to the Atlantic Ocean and Africa. The reasoning would be quite direct. While Brazil and Peru have advanced more than Chile on real integration issues, Chile still could offer an institutional structure for deployment as the only country of the so-called BRIC or emerging powers without direct access to the Pacific. The idea would be to maximize political and strategic instances of the Asia Pacific region as an exciting prospect for Brazilian firms and government, which would locate their eastern hub in Chile, and consequently generate incentives to enable Argentina to follow the same path. This process of greater South American sub-regional interaction harnessed through heightened projection towards the Asia Pacific could comprise a virtuous circle, whenever it obliges states that wish to participate in generating more critical and better integration regarding infrastructure and energy. In concert, the countries would generate conditions for improved sub-regional integration, sustained on these two variables as well as the opportunities this projection would offer, as noted by Griffith for Latin America (2009).

The lack of channels and political mechanisms for Chilean participation in the region affects its position in this area in particular, but also regarding others in Latin America and the industrialized world. Furthermore, for this to become a reality, Chile must improve its port infrastructure along the whole length of its coast. Improvement of existing facilities and implementation of new capabilities for offering



adequate services and integrating acceptable security levels for cargo that will be exported to markets that no longer demand product quality alone but also good levels of security to exercise economic interchange.

## Challenges and Conclusions

This research dependent variable has been Chilean participation in the Asia Pacific, which has been affected by the motivations and significant actions of political actors as independent variables, besides developing reasons for the country's absence from regional political participation. To facilitate our definition and to prove our hypothesis, the article presented a theoretical and epistemological framework based on limited rationality and historical institutional structure. The employment of comparative political methods instead of international relations enables the development of a case study, while also facilitating identification of Chile's preferences as a political actor. In addition to the latter, the analysis established the existence of a path dependency for Chilean foreign policy towards the Asia Pacific, in light of growing returns, timing, contingency, and inertia of prioritizing trade over political participation and security mechanisms. Consequently, this study did not focus exclusively on trade aspects, which have been the subject of extensive analysis. A political, strategic evaluation appeared more critical. The study led to conclusions for analyzing the performance of the two decades under the Center-Left and for establishing regulatory criteria for the focus needed in the immediate future.

To facilitate understanding of the stages and elements that define Chilean foreign policy towards the Asia Pacific, we employed a process tracing model of qualitative analysis founded on an analytical narrative. It focuses on critical moments or specific junctures when actors advance in determining the evolution or increase of historical weight, in this case, the path dependency based on trade policy. The study's point of departure was President Allende's initial establishment of diplomatic relations with the People's Republic of Chile. It went on to compare the military government with similar regimes of Asia that exercised centralized political control, essentially a neoliberal revolution on the economic plane. This shared characteristic resulted

in inertia that permeated the democratization processes, particularly in Chile, that in subsequent decades did not intensify its political coordination.

Two and a half decades after the Center-Left first took charge of the government, we have seen, that trade alone is insufficient because the entire world turned its interest to Pacific shores, transforming this ocean into the world's strategic center. In this regard, Chile must keep in stride by integrating political consultation entities with a clear voice in favor of international security and important political standards for sharing ideas; business interests cannot be the sole basis for common ground. Thus, if the Pacific Alliance can circumvent the image associated with it as an entity for right-leaning Latin American countries, it can look forward to an expansive future, positioning itself at the same level as organizations such as ASEAN and others on the other side of the Pacific, that comprise powerful political diplomacy tools.

We believe the economic and trade variable in all relations is not far removed from the development of security and strategic conditions. Both are interdependent and complementary when it comes to exerting greater efforts for peace, development, stability, and wellbeing. Consequently, Chile's participation in peace operations must contemplate interaction in the Asia Pacific region whenever an opportunity arises, for the objective of materializing Chile's strengths in areas of national interest and bolstering strategic relations.

Also, this work considers a normative regulatory element, in the sense that Chilean presence in the Asia Pacific should become a tool at the service of promotion and augmenting our strategic size in the South American region. Chile should become the hub for Brazilians and Argentines' access to the Pacific. However, if this to take place, it is fundamental that Chile increases its coordination and collaborative efforts in Latin America in contrast to its decisions for the Asia Pacific region. The level of coordination and causality in what is done in both regions is critical for the future. Moreover, because of this interaction, the process of sub-regional integration itself is strengthened on this side of the hemisphere.

Finally, this essay offers reflections concerning how to address the issue of geometrical variables in foreign policy, drawing from the history of

Chile's relations with the Asia Pacific. A point worth considering is whether Chile's relations with world powers that participate in the region's instances will be received consistent with what is expected from the Pacific region as the center of global strategy. If such were not the case, perhaps Chile would remain at the periphery of what, the United States but also China, Australia, Canada, Korea, and others, regard as Latin America.

For Chile to sit down at negotiation tables and address relevant treaties, it needs to translate its political and strategic presence into a clear voice and address the coordination initiatives proposed by former Australian Prime Minister Kevin Rudd in the form of Pax Pacifica, as well as defense diplomacy elements. From this perspective, the direct and significant correlation between an enhanced strategic-political level and reaping excellent benefits in multilateral trade negotiations and other economic sectors should be taken for granted. Just as all democratic governments successfully maintained dynamic trade levels regionally, the time has come to underscore the political dimension, which merits more extensive lines of study in the future. In conclusion, these researchers believe the challenge represented by this effort is to envision Chile strategically to meet the challenges of the 21st century adequately.

## REFERENCES

- Barnett P.M. (2004). *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-first Century*, New York: NY, G.P. Putnam's Sons.
- Baumann, R. (2009). *Integración Regional- La importancia de una geometría variable de pasos paralelos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL in Brasil) [www.eclac.org/publicaciones/xml/1/36891/LCBRSR211IntegracionRegionalLaImportancia\\_deRenatoBaumann.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/36891/LCBRSR211IntegracionRegionalLaImportancia_deRenatoBaumann.pdf) (2 January 2009, date last accessed).
- Capie, D; Taylor, B. (2010). 'The Shangri-La Dialogue and the institutionalization of defense diplomacy in Asia'. *The Pacific Review*, Vol. 23 No 3, pp. 359-376.

- Chinyong Liow, J. (2010). 'Southeast Asia in 2009: A Year Fraught with Challenges', *Southeast Asian Affairs* 2010, pp. 3-22.
- Emmers, R.; Teo, S. (2014). 'Regional Security Strategies of the Middle Powers in the Asia Pacific', *International Relations of the Asia Pacific* Vol. 15 No. 2.
- Evans, G.(2011). 'Middle Power Diplomacy' Santiago de Chile. <http://www.gevans.org/speeches/speech441.html> (9 February 2017, date last accessed).
- Faulkenberry, B. (1996). *Global Reach -- Global Power: Air Force Strategic Vision, Past And Future*. Maxwell Air Force Base, AL, Air University Press.
- Faust, J. (2004). 'Latin America, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification', *Journal of Latin American Studies*, Vol. 36, No. 4, pp. 743-770.
- Frohman, A. (2010). 'Regionalismo en el Asia Pacífico: ¿Una oportunidad para Chile?', *Revista Estudios Internacionales* No 167, pp. 113-124.
- George, A.; Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Belfer Center for Science and International Affairs, Cambridge MA, John Kennedy School of Government, Harvard University.
- Giné Daví, J. (2012). 'Estados Unidos frente a la Región de Asia-Pacífico', *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol.12 No 3, pp. 81-92.
- Griffiths S., J. (2009). 'Procesos de Integración Regional en Defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa -UNASUR- Un nuevo intento?', *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad. Universidad de Georgetown y Universia*. Vol 3. No 1, pp. 104-119.
- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Ministry of Defence, Australia. (2013) Australia's Ministry of Defence White Paper, Canberra ACT.
- Munck, R. (2013). 'Malvinas: politics, territory and internationalism', *Global Discourse* Vol.3 No1, pp 151-157.

- Nolte, D.; Wehner, L. (2013). 'The Pacific Alliance casts its cloud over Latin America', *Focus No 8, Hamburg, German Institute of Global and Area Studies*.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Riker, W. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Heaven, NC, Yale University Press.
- Rudd, K. (2013). Principles of Pax Pacifica: Building the East Asia Security Order Keynote Address to the Singapore Global Dialogue Shangri-la Hotel, Singapore. [www.kevinruddmp.com/2012/09/speech-principles-of-pax-pacifica.html](http://www.kevinruddmp.com/2012/09/speech-principles-of-pax-pacifica.html) (15 October 2013, date last accessed).
- Robledo, M. (2013). 'Chile and the Asia Pacific: Towards a new Foreign Policy cycle'. Paper presented for the conference *Reaching Across the Pacific: Latin America and Asia in the New Century*. Washington, DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Rojas Aravena, F. (1997). 'Chile: cambio político e inserción internacional 1964-1997', *Revista Estudios Internacionales* Vol.30 No 119-120.
- Ross, C. (2010). 'Chile Y El Asia Pacifico: La Construccion Historica Del Futuro'. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* Vol. 9 No 1, pp. 109-140.
- Quezada, A. (2010). 'Insercion Internacional de Chile en las Post-Guerra Fría: Concertación Política e Integracion Económica-Comercial, dos ejes conceptuales de la política exterior en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)'. *Revista Enfoque-Santiago de Chile*, Vol. 8 No 13, pp. 119-134.
- Simon, H. (1957). *Models of Man: Social and Rational*. New York, NY, John Wiley and Sons, Inc.
- Solis, M. (2012). 'The Trans-Pacific Partnership: Can the United States Lead the Way in Asia-Pacific Integration'. *Pacific Focus* Vol. 27 No 3, pp. 319-341.
- United States Department of Defense (2012). *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century*, Washington DC, Department of Defense.
- Valenzuela, P. (2013). *Política exterior del Estado de Chile durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990): ¿fue realmente aislado el gobierno militar chileno por la comunidad internacional?* Santiago

*de Chile*, Master of Arts Thesis. Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile.

Wilhelmy, M.; Duran, R. (2003). 'Los Principales Rasgos De La Política Exterior Chilena Entre 1973 Y El 2000', *Revista de Ciencia Política* Vol. 23 No 2, pp. 273-286.

Wilhelmy, M. (2010). 'La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico *Estudios Internacionales 167*', pp. 125-141.

#### ABSTRACT

### Chile and Asia Pacific: Political Strategy in an Age of Geometrical Variables Alliances

A path based on trade exchange was inherited from the military government and upheld by the subsequent democratic governments in Chile's approach to the Asia Pacific region. Chile is part of APEC since 1994. Ever since, it has increasingly encountered the logic of geometrical variables alliances in the region, generating the need to embark on changing the core approach. The latter resulted in incremental cooperation inside the region. Chile is compelled to redefine its relation to another border of the Pacific Rim, also as part of its relations with the United States as a critical Pacific player, sharing with Australia that peace in the region is fundamental for global stability, and also excellent relations with China. This essay proposes Chile's involvement in the Asia Pacific Region consolidates its capacity as middle power diplomacy, as also constituting itself as a bridge between the East the rest of South America.

#### RESUMEN

### Chile y Asia-Pacífico: Estrategia política en una era de alianzas de variables geométricas

El enfoque de Chile hacia la región de Asia Pacífico está signado por un camino basado en el intercambio comercial heredado del gobierno militar y sostenido por los gobiernos democráticos posteriores. Chile es miembro de APEC desde 1994. Desde entonces, se ha encontrado cada vez más con la lógica de las alianzas de variables geométricas en la región, hecho por el

que se viu en la necesidad de buscar un cambio del enfoque central. Esto último resultó en una cooperación creciente dentro de la región. Chile se ve obligado a redefinir su relación con otra frontera de la Cuenca del Pacífico, también como parte de sus relaciones con los Estados Unidos como jugador clave de la región del Pacífico, que comparte con Australia la noción de que la paz en la región es fundamental para la estabilidad global, así como excelentes relaciones con China. Este ensayo propone que la participación de Chile en la región de Asia Pacífico consolida su capacidad de diplomacia como potencia media y le permite constituirse como puente entre Oriente y el resto de Sudamérica.

#### SUMMARIO

#### Chile e Ásia-Pacífico:

#### Estratégia política em uma era de alianças de variáveis geométricas

O enfoque do Chile em relação à região Ásia-Pacífico se caracteriza por um caminho baseado no intercâmbio comercial herdado do governo militar e mantido pelos governos democráticos posteriores. O Chile é membro da APEC desde 1994. Desde então, deparou-se cada vez mais com a lógica das alianças de variáveis geométricas na região, razão pela qual se viu na necessidade de buscar uma mudança do enfoque central. O resultado foi uma cooperação crescente dentro da região. O Chile vê-se obrigado a redefinir sua relação com outra fronteira do Círculo do Pacífico, também como parte de suas relações com os Estados Unidos como ator chave da região do Pacífico, que compartilha com a Austrália a noção de que a paz na região é fundamental para a estabilidade global, assim como para excelentes relações com a China. Este artigo expõe a ideia de que a participação do Chile na região Ásia Pacífico consolida sua capacidade diplomática como potência média e lhe permite constituir-se como ponte entre o Oriente e o restante da América do Sul.







# Beyond the BRICS: Russian-Brazilian Relations since the collapse of the USSR

Nikolai Dobronravin and Victor Jeifets

For most of their modern history, Brazil and Russia saw each other as faraway overseas lands. In the twentieth century, this sense of remoteness found its expression in both countries, in the popular songs “Na dalekoy Amazonke” (“On the distant Amazon”, a rough translation of Rudyard Kipling’s verse from “Just So Stories”) and Luiz Gonzaga’s “Pagode Russo” (“Russian Pagode”, based on a mix of Brazilian and Russian folk melodies). Interestingly, both songs combined lack of knowledge with positive attitude and even longing for the unknown. This has also been exemplified by the words “Will I see Brazil, Brazil, Brazil / Will I see Brazil till I am old?” (“Uvizhu li Braziliyu, Braziliyu, Braziliyu, / Uvizhu li Braziliyu do starosti moey?”, in the original: “Roll down – roll down to Rio –/ Roll really down to Rio! / Oh, I’d love to roll to Rio / Some day before I’m old!”) and “Yesterday I dreamed I was in Moscow, dancing the Russian “pagode” in a Cossack nightclub”

(“Ontem eu sonhei que estava em Moscou / Dançando pagode russo na boate Cossacou”) (Sagalovsky, 2011).

In the Soviet period (November 1917 – December 1991), a few thousand Russians went to Brazil. Most of them stayed, forming a politically fragmented diaspora, and never went back to the USSR. Even fewer Brazilians visited Russia; the majority of them were communists or sympathizers of the Soviet Union (Zabolotsky, 2007). We should add to them some students of the International Lenin’s School (where Brazilians were one of the main parts of Latin American group), all of whom came to Moscow with false documents, but not as a part of independent trip (they were sent by the Communist Party of Brazil (*Partido Comunista do Brasil*) (Jeifets, 2016). Another key episode from the pre-war relations between two countries was Moscow’s participation (via Comintern) in the preparation of the armed rebellion of the *Aliança Nacional Libertadora* led by L.C.Prestes in 1935. The rebellion failed, and became a serious obstacle to the contacts between the USSR and Brazil for some years.

The diplomatic relations between Brazil and the USSR were first established in 1945, at the end of the World War II, when the Allied coalition was still in existence. Then the relations were broken in 1947 and finally re-established in 1961. Since the latter date, Soviet-Brazilian political relations were relatively stable, but at the same time marginalized in comparison with the longstanding Russian-Cuban or Russian-Argentinian relationship. It is worth mentioning, however, that the military dictatorship in Brazil (1964-1985) was not as vehemently criticized in Moscow as were the ruling regimes in Chile or Paraguay. Compared to other Latin American countries, Brazilian authoritarian regimes may indeed seem almost democratic. Political repression was relatively “mild”, at least for Latin American standards. Besides, the military rulers demonstrated their will to transform the country into a great power. In the context of the Cold War, this objective did sometimes coincide with the aims of the Soviet Union. Some national projects in Brazil were economically unfeasible or ill-advised, for example, the construction of roads “from nowhere to nowhere” in the Amazon, but this was not too different from the Soviet experience. In the economic sphere, the Brazilian military encouraged the public sector, supported the development of national oil industry and the exports of military

equipment. In this context, Soviet machinery exports were tolerated and even welcomed where they were seen as competitive, as in the energy sector. Starting from 1963, several agreements and protocols on bilateral trade were signed. The “Brazilian economic miracle” was thus beneficial for Russian-Brazilian relations.

Since 1974, the “*abertura política*” (literally, “political opening”) contributed to the growth of bilateral trade. It may be worth attention that General Ernesto Geisel, who started this somehow planned liberalization with his “responsible pragmatism” policy, was closely associated with state corporations and led the Petrobras oil corporation before his presidency. Petrobras was a company with a unique history. It was created in the 1950s as a direct result of the national campaign *O petróleo é nosso* (“The oil is ours”) supported by President Getúlio Vargas. The president then committed suicide, but the company survived and practically became the symbol of Brazilian independence and sovereignty. The monopoly of the Petrobras came to an end in 1997, but it remained an embodiment of national pride until the recent corruption scandal.

Besides bilateral economic relations, there also were a few cases of mutual political understanding between Brazil and the Soviet Union. One of them was connected with the development of so called Lusophone states in Sub-Saharan Africa. Historically, all these countries and Brazil belonged to the same colonial empire. The Brazilian military regimes had certain sympathies towards the struggle for national independence in Portuguese colonies, even though they did not directly support Marxist liberation movements. On the other hand, the USSR supported these movements in all possible forms and advocated for them on the international arena. The coincidence in Soviet and Brazilian interests was most visible in Angola. In 1975, when the Portuguese colonialists left and the Cuban “internationalists” arrived, two different republics were proclaimed by warring movements. Brazil was then the first to recognize People’s Republic of Angola which was supported by Cuba and the Soviet Union (Dávila, 2010). Additionally, the growing disaccordance between Brazil and the USA in the 1970s because of the development of Brazilian military program didn’t pass unnoticed by Moscow as this fact was demonstrating the perspective of Brasilia’s autonomous line of conduct in the international issues.

In spite of all coincidences and mutual interest, the relations between Brazil and the USSR did not develop into systematic partnership. In the economic sphere, the volume of bilateral trade remained fairly small and mostly “colonial”. The Brazilian exports to the USSR included sugar, coffee and tobacco (meat was also added to this list by the 1970s), while the Soviet exports to Brazil included machinery and the “Lada” cars. In the late 1980s, even this modest relationship collapsed due to the economic and financial difficulties in the USSR. Meanwhile, Brazil returned to a democratic government and had to cope with her own problems of economic instability and foreign debt. In the case of the Soviet Union, it was not only an economic disaster, but also a political collapse of the state. In the last years of the USSR, the liberalization of economy and foreign trade opened the way for more Brazilian presence. In 1988, the Brazilian television, Globo TV, reached the Soviet audience with its “Isaura the Slave Girl” (*A Escrava Isaura*), a telenovela which gained popularity and brought at least one loanword, *fazenda*, as a synonym for *dacha* (summer house in the country) into the Russian language. In the same year an agreement was signed on the building of the Progress joint venture with Swedish and Brazilian capital in the Lipetsk region of Russia. The Progress was opened in 1990 and has been one of the most successful firms in the juice and baby food industry. However, in the turbulent process of post-Soviet mergers and acquisitions, the firm lost its foreign shareholders.

In the early 1990s, the post-Soviet Russian Federation was very far from the first league of Brazil’s partners in the world. The foreign policy of Russia was weak and definitely pro-Western and tending to find a kind of an alliance with Washington. Brazil was then too far from the preoccupations of the new government in Moscow. The remaining economic contacts were mostly confined to supplies of turbines for the Brazilian energy sector. The only field where certain progress was visible was that of Russian brain drain to some Brazilian universities. Again, it should be stressed than the migration of Russian scholars started practically from zero and was rather small in numbers. They also had a problem of language. Under the Vargas regime in the 1930s, the teaching in any language but Portuguese was prohibited in Brazil, so that the immigrants from Europe could faster become part of the Brazilian nation. The results of this approach are visible even nowadays. The national system of secondary education, with

the exception of private schools, deteriorated after 1985, affording no attractive vacancies for foreign workforce. The absence of mandatory foreign language courses at the Brazilian universities, in contrast to post-Soviet Russia, also hindered the scholarly immigration, although this difficulty should not be exaggerated. In any case, this immigration did not result in a significant growth of bilateral relations, except a few projects of academic and inter-university partnership (Baryshev, 2011).

The disintegration of the Soviet Union and the end of the bi-polar system of international relations marked the beginning of the new era in the history of Russian-Brazilian relations. Since 1991, this relationship has remained underdeveloped and at the same time promising for both sides. Now, under various governments, Russia and Brazil saw each other as strategic partners.

Moscow visibly reacted to the growing independence of Latin American foreign policy demonstrated, among other things, by the declaration of the Rio Group during the bombings of Yugoslavia undertaken by NATO in 1999. The response of Russia marked a turning point in the Latin American policy of the Kremlin: in March 2003, President Vladimir Putin received representatives of the Rio Group in Moscow, later an agreement was reached on the development of regular contacts between Russia and the member countries of the Rio Group. In November 2004, the Russian president made an official visit to Brazil. Previously, in 2002, Brazilian President Fernando Cardoso had visited Russia, a year later, his successor Ignacio Lula da Silva did the same. The number of visits at the highest level was increasing (Jeifets, 2015).

Rather unexpectedly, the first decade of post-Soviet Russian history yielded excellent results for bilateral relations. This happened outside the main spheres of previous economic exchange and was mainly due to the growth of Brazilian meat exports to Russia. Such development was not totally unexpected. The Brazilian chicken had already entered the Soviet market before 1991, in the period of consumer goods deficit. Interestingly, they were initially marked in Arabic, indicating the original destination of the product. The direct exports were started by Sadia S.A. in 1989; this Brazilian corporation was then selling seventy types of products in forty countries. After the end of the USSR, Brazilian and other South American meat exporters saw Russia as a very promising market and were able to fight on it with

European and North American competitors. Brazilian meat exports to Russia were not always a success story. The quota system used in Russia led to the limitation of exports from Brazil between 2005 and 2007. Then the situation changed again. The already mentioned Sadia S.A. and Russia's Miratorg created a joint venture, Concordia Russia, registered in Cyprus as an offshore corporation with sixty per cent of Brazilian participation. In the enclave of Kaliningrad, they opened a meat processing plant aimed primarily at the internal Russian market which attracted around twenty per cent of Sadia's supplies abroad. This move was seen as a step towards more internationalization of Sadia S.A., and a very promising one, because twenty-five per cent of the production was to be consumed by the growing McDonalds in Russia (Dalla Costa & García, 2013: 3). However, only two years later the Brazilian participation in the project came to an end. The official explanation linked this decision with the losses of Sadia which had to merge with another Brazilian corporation, Perdigao S.A. Thus, the above mentioned story of the Progress joint venture was repeated in the meat industry. Nevertheless, the owners of the Kaliningrad plant have retained their Brazilian suppliers, now known as BRF Foods. Meanwhile, as stressed by the Russian side, "inspections at the Brazilian enterprises revealed weak control over veterinary and sanitary norms as determined by Customs Union law and Russian legislation". As a result, Rosselkhoznadzor, the federal service for veterinary and phytosanitary surveillance, imposed restrictions on the import of livestock production from 89 Brazilian meat processing factories in 2011; in 2012 there were 22 Brazilian enterprises on this list.<sup>1</sup> The beef trade between Brazil and Russia has also had environmental implications in both countries (Schierhorn; Meyfroidt; Kastner; Kuemmerle; Prishchepov & Müller 2016).

In 2014, the Russian embargo on European and North American meat imports led to renewed expectations for the Brazilian meat producers. These expectations have not fully materialized because of the economic slowdown in Russia. According to the 2014 statistics, Russia became the leading importer of Brazilian beef and pork (321.058 and 186.594 tonnes respectively). The sales of poultry also grew, although Russia was not among the top importers (Bruha, 2016). Rosselkhoznadzor also continued its practice of temporary ban on meat imports from Brazil (Abdulla, 2015).

In 2017, Brazil produced about 90 percent of pork and about one-third of beef imported to Russia, taking about 40 percent of Brazil's pork and 11 percent of beef exports. Both Russian and Brazilian agricultural bodies felt positive about bringing bilateral agricultural trade from US\$ 5 billion to US\$ 10 billion.<sup>2</sup> This optimistic view was undercut by the Russian ban of Brazilian pork and beef imports since December 2017. The ban meant that all this volume had to be sold elsewhere.<sup>3</sup> In the hope that the ban could be lifted soon, the Brazilian government opened the market to Russian wheat (still restricted to mills near ports). The analysts saw it as a potential blow to American wheat exports (Teixeira, 2018). However, the ban was not lifted by April 2018.

In the energy sector, the strengthening of bilateral relations was linked with the reforms of Russian economy and the creation of new corporations such as Power Machines (“Silovye machinery”) and Rosneft. The Power Machines concern continued turbine exports to Brazil which had started in the 1970s. In that decade, the Soviet equipment was exported for the hydropower plants of Capivara and Sobradinho. In the post-Soviet period, the Power machines corporation supplied equipment for the hydropower plants of Porto Goes and Passo Sao Joao. In 2010 the Russian corporation opened an office in Sao Paulo. In 2015, seeing the Latin American markets as promising, Power Machines acquired a fifty one per cent stake in Fezer, a Brazilian company based in the state of Santa Catarina and specialized in woodworking machinery as well as hydro turbine components.<sup>4</sup> One more Russian corporation, Energomashexport, installed and launched two generators at Nova Aurora and two generators at Goyandira hydro power plants.<sup>5</sup>

Besides the hydropower plant equipment, the bilateral relations in the energy sector are still far from reaching the expectations of both countries. In 2007, Gazprom and Stroytransgaz signed memorandums of mutual understanding with Brazilian Petrobras on exploration, production, transportation and sales of hydrocarbons. In 2011, Gazprom opened its office in Rio de Janeiro.<sup>6</sup> The construction of a transcontinental gas pipeline was discussed, but the project did not advance. After many years of contacts between Petrobras and Russian oil and gas corporations, Rosneft was finally able to start oil exploration in Brazil. This move was made possible because of growing cooperation between Rosneft and Petrobras. The promising Solimões project in

the Amazon covers approximately 41 500 sq. km (16 license blocks). According to Rosneft, the project “establishes Rosneft in Brazil, a country with major upstream growth opportunities and synergies with Rosneft operations in Venezuela”.<sup>7</sup> This achievement, combined with the presence of Petrobras in Russia, might herald a new stage in the development of partnership. However, the favorable business climate was soon overcast by the corruption crisis in Brazil as well as economic and financial difficulties in Russia.

The development of bilateral relations in the air and space sector has always look very promising. However, this was not the best example of success in Russian-Brazilian relations. It could seem that the basis for relationship in this field was guaranteed by the previous growth of Soviet industries. Unfortunately for Russia, national air industry all but collapsed in the 1990s. The space sector survived, even though it was plagued by several failures and unsuccessful reforms. The military air industries were also able to survive thanks to export contracts. In both spheres, the place of Brazil was apparently insignificant. There were a few events of great potential importance. Russia and Brazil concluded several agreements in the field of space cooperation. In 2006, the Brazilian astronaut Marcus Pontes flew to the International Space Station. Several Brazilian universities have participated in the joint research aimed at the expansion of the GLONASS navigation system in the country.<sup>8</sup> However, the level of cooperation has remained fairly low, especially in comparison with the relations between Russia’s Roscosmos and the NASA.

In the military air sector, Russia secured several contracts for the delivery of helicopters (during the visit of Russia’s Defense Minister, Serguei Shoigu, to Latin America). Russia also promised to sell to Brazil some anti-missile systems “Pantsyr-S” as well as Igla man-portable air-defense systems. According to Brazilian Web-portal G-1, Moscow proposed to Brasilia a plan of modernization of national anti-airstrikes defense (the sum of contract has to be up to 2.4 billions of US dollars). The Russians also promised to transfer some technologies to their Brazilian counter-part for subsequent re-export as Brazilian military production (Lima, 2013). At the moment, the Brazilian military airforces are armed with some Russian helicopters Mi-35M at the military base “Porto Velho” (Wiltgen, 2012). At the meeting



between the Presidents Dilma Rousseff and Vladimir Putin (2012) both countries signed the agreement about general conditions for providing Brazil with the KA-62 helicopters. At the first trimester of 2017 of them were sent, however, the other part of equipment still is awaiting to be sent to South America.

On the other hand, Brazil fared well in the civil aviation industry. Since 2003, Embraer, the leading Brazilian company in the sector, started exporting its jets to Russia. The Brazilian air and space market attracted not only Russia, but also other European and post-Soviet states such as Ukraine. The Brazilian-Ukrainian cooperation in the field was also unsuccessful, while France has remained a major partner of Brazil. Moreover, the cooperation between Russia and the European Space Agency was also shaped by the role of France. The Russian-European cooperation is now centered on the space field of Courou in French Guyana, not too far from the Brazilian territory. This turn demonstrates that the cooperation with France has been more attractive for both Brazil and Russia than bilateral partnership. The reasons for such attractiveness may be both political and historical, shaped by the reputation of France in Latin America and post-Soviet Eurasia.

In the contrast to the Soviet period, Russian machinery supplies to Brazil have declined. Even in Russia's military exports, besides the already mentioned contracts for helicopter supplies, the place of Brazil has apparently remained small in comparison with most other partners. As in the air and space industries, the reasons for the relative insignificance of Russian-Brazilian relations in the military sphere may be linked with diverging international interests and previous partnership experience of both countries.

Brazil is Russia's major trading partner in Latin America and one of the leading suppliers of agricultural products, certain kinds of raw materials and consumption goods. The last tendencies in the development of bilateral economic relations between Russia and Brazil have been linked with the activities of Russian state companies interested in the growth of the GLONASS navigation system as well as the exports of equipment for nuclear power plants. Besides political and historical reasons, the main problem for Russia lies in the scarcity of possible supplies which would not compete with Brazil's own production.

From the Brazilian side, the development of economic relations in the last decades was more significant, as the general trend changed from “colonial” to machinery exports. Russia has been importing Brazilian spare parts for cars, agricultural machinery, medical instruments and even toothpaste made in Sao Paulo. As a result, Brazil nowadays occupies the first place in the bilateral trade between Russia and Latin American countries. On the contrary, the role of Russia in the trade of Brazil is growing, but not as significantly as expected.

As a convenient symbol of ups and downs in the economic relations between Russia and Brazil, one can also look at the tourism industry. There have been several attempts to make Brazil more attractive for Russian tourists and vice versa. However, until now the reciprocal flows have remained insignificant. The direct flights between Moscow and Río de Janeiro, which were regular in the Soviet period, were resumed in 2011, but this experiment did not last. Moreover, the Transaero company which made this attempt, recently went bankrupt.

The economic relations between Russia and Brazil since 1991 have been mostly driven by mutual interest of Russian and Brazilian companies. Little in this field has been directly related to the input of the Brazilian or Russian diasporas. The former is tiny and practically insignificant in terms of political and economic influence. The latter does not form a uniform community, mainly due to historical reasons. The first sizable migration from Russia to Brazil took place before 1917. It included such diverse groups as the Poles, Finns, Russian Jews and the Germans from the Volga area. All these groups have retained their individual character, but none of them had a special sense of affinity with the Soviet Union. The next wave of migration was the result of the civil war in Russia, then followed another wave which mostly consisted of the so called DPs (“displaced persons”) of various ethnic origins who came to Brazil via Western Europe. Parallel with the DPs, some Russians including several Old Believer communities, moved to Brazil from China. For all these groups, the center of attraction lied elsewhere, either in Argentina or in USA. All of them formed their own transnational networks with no reference to the Soviet Union. By the end of the USSR, the other migration, mainly, but not only, Jewish, was added to the previous waves for different reasons. Some of the new migrants reached Brazil after a stay in USA, e.g. in search for

a better health care. Since the late 1980s, the last wave of migration came, this time not necessarily a permanent one. Only the last group of migrants has direct interest and contacts with Russia. Some of them have contributed to the growth of bilateral relations, but none could be seen as a leading figure or company in the field, in a striking contrast to the Chinese migrants and companies abroad.

Brazil is one of the countries where the programs aimed at the population of Russian descent (*sootchestvenniki*) were started in the 2000s. The success of such programs remains dubious, mainly due to the already mentioned complexity of Russian and Russian-speaking diaspora in Brazil (Gonobobleva, et.al., 2008).

In the general Russian view of Brazil, this is “a country of dancing mulatto women and soccer virtuosos” (Sakhno, 2013). For some scholars and politicians, the Russian-Brazilian partnership

“has a good moral and psychological, historical and civilizational as well as geopolitical foundation in the similarity of the Russian and Brazilian character, long-term separateness of their historical and geographical existence (combined with their genuine interest in each other, which was partly stimulated by this), the richness and compatibility of their cultures, etc.” (Martynov, 2008).

This view is probably as romanticized as that of dancing mulattoes and the like. Nevertheless, the view of Brazil as an “American Russia” is not rare (Maia, 2005). The cultural links between Brazil and Russia have existed since the early twentieth century. Unlike the economic and political relations, these connections were cultivated by some members of various ethnic Russian, Russian Jewish and Volga German diasporas. These people did not only read Russian, but they also translated a lot from Russian literature. It is thus not surprising that the sociological survey conducted in 2006 by the Institute of Latin America of the Russian Academy of Sciences revealed that almost all the interviewed recognized Russian classical culture as a great one, and with “universal significance” (Martynov, 2006). Russia was not too different from other countries where the Brazilian television production and martial arts have become more and more recognizable. On the contrary, it seems that no recent additions to Russia’s cultural presence in Brazil have been as prominent. The place of the classical literature, ballet and

vodka has remained unchallenged until now, even though none of these products fully represents modern post-Soviet Russia.

Both economically and culturally, Russia and Brazil do share some common features, but they also differ a lot. As concerns national economy, Russia is much more decentralized than Brazil. The only exception, albeit a significant one, is the financial sector, which is still rather underdeveloped and more state-protected than in the other countries with similar transit economies. In Brazil, single states are politically stronger and economically much more diverse than Russia's regions (except for some of the republics inside the Russian Federation). This diversity reflects itself in the results of Brazilian elections. The presidencies of Lula and Dilma were marked by the outright opposition of more affluent states and their voters. What is even more important, the state of Sao Paulo alone concentrates in itself about a half of Brazilian economy, and in several industries this concentration has a tendency to reach one hundred per cent. Thus, Brazilian-Russian economic relations almost amount to the relationship between the whole of Russia and the single state of Sao Paulo. On the contrary, Brazilian cultural landscape is more varied. In some aspects, this landscape is even more diverse than that of Russia. This is why, for instance, it is not surprising that the only ballet school of Moscow's Bolshoi Theater abroad was open in Joinville, Santa Catarina (in 2000), rather than Sao Paulo or Brasilia, as the capital of the country.

The story of Bolshoi in Joinville is interesting in itself, as it presented a combination of private initiative and state support. In 1995, Alexander Bogatyrev, the interim artistic head of the Bolshoi Theater, tried to expand the presence of the Bolshoi abroad. In 1996, during a tour in Brazil, the Russian artists went to Joinville where they took part in the annual dance festival and were impressed by the hospitality of the audience, including the official level. Then Bogatyrev suggested that a Bolshoi school could be established in the city. Despite Bogatyrev's death in 1998, the contacts continued, indicating a real interest from the Brazilian side. Finally, in 1999, at the opening of the dance festival, Alla Mikhhalchenko from the Bolshoi Theater and the authorities of Joinville signed a memorandum of understanding on the creation of a ballet school. The school was then supported by the governments of both countries. The case of the ballet school in Joinville has remained

a unique case of a successful project in bilateral cultural relations. The school explained the success by a “profound connection of the city with dance because of its traditional annual festival”, as well as the personal role of Luiz Henrique da Silveira who was then the mayor of Joinville.<sup>9</sup> Very little was said of the official Russian participation in the process, although the Bolshoi is a state-run theater. This is especially interesting if one compares the school’s own biography with the official stance of the Russian side. In 2015, at the Seventh meeting of the Russian-Brazilian High-Level Commission on Cooperation in Moscow, the Russian Prime-Minister Dmitry Medvedev highly praised the Joinville school as a “special landmark project”. As put by Medvedev, “this year marks the 15th anniversary of the Bolshoi Theatre’s only foreign ballet school, located in the Brazilian city of Joinville. This is a one-of-a-kind project and the crown jewel of Russian-Brazilian cooperation and friendship. We discussed ways to promote such projects. We may open a club for sambo, a Russian martial art, in Brazil under the same arrangements”.<sup>10</sup> It would be logical to mention capoeira in this context as an example which could be imitated. This was not done, maybe because the spread of Brazilian martial art in Russia stemmed from private initiative and did not ask for state support.

Any up-to-date analysis of Russian-Brazilian relations would be incomplete without the mention of the BRICS (Brazil-Russia-India-China-South Africa). Since 2003, the idea of BRIC (then BRICS) became popular in Russia. From the Brazilian perspective, this idea was intertwined with the home-made concept of IBSA (India, Brazil, South Africa). As a matter of fact, if the idea of economic convergence between these countries was something new, there was a much deeper basis for both abbreviations. Among this kind of future “multi-letter unions” discussed in Brazil one could also find BRAC (Brazil, Russia, Australia and China) etc., but in the long run most of similar ideas looked like the return to the “globalization before globalization” of the Portuguese Descobrimentos. That era had a very important component, the famous road to India which started from Europe, then went to the future Brazil, then to South Africa and from the Cape towards India and finally to East Asia. This road disappeared in the nineteenth century, but the modern growth in the Pacific Ocean Rim practically produce a new version of the old connection, comparable to the Silk Road across Eurasia.

From this perspective, the BRIC and BRICS should not be treated as an opposition to the North. However, from the Russian point of view, the idea of BRICS had some more recent associations connected with the idea of a triangle (Soviet Russia, then USSR, plus China and India) which would challenge the global capitalism. This idea had nothing to do with the IBSA-BRICS model which is seemingly gaining ground now. How they will build this system, in which the main course, will be Brazil. At the same time, there have been certain tendencies which might be seen as leading to a kind of international polarization involving the whole BRICS group. An often overlooked element of this change was connected with the so called “Heiligendamm Process”, the high-level dialogue of G8 (then together with Russia) with Brazil, India, China, Mexico and South Africa. This initiative was elaborated at the summit of Heiligendamm in June 2007. The idea was to reach joint responsibility of all mentioned countries, especially in the programs of assistance to Sub-Saharan Africa. Russia’s presence in the Heiligendamm Process was problematic from the very start. By the time G8 was reconstituted without Russia in 2014, nobody even remembered that this move meant the symbolic end of the joint Africa-related initiative. Rather, Russia and the other BRICS states were much more similar in their approach to resource-rich African countries than Europe, North America and Japan.

The Russian expert in Latin American and Brazilian studies Boris Martynov is pointing to the importance of the global positioning of such countries as Russia, Brazil, China and India (which does not depend from their democratic development, but is based on their capability/incapability to effectively control their own territory). He also stressed the importance of cooperation in *the energy and the ecological spheres and especially in the outer space* (Martynov, 2009). There are other views on the perspectives of the BRICS. If one does not take into account the politically-motivated response in the media, there are a few more thoughtful scholarly commentaries. One such example is the article written by Michael Kahn and dealing with the BRICS declarations and realities in the sphere of science, technology and innovations (Kahn, 2015).

The political nature of the interaction between Russia and Brazil was highlighted in March 2014, when this South American nation abstained

from voting for the resolution of the United Nations General Assembly that criticized Moscow for the annexation of the Crimean peninsula; the same did the other BRICS members. Both countries have their own reasons for mutual political audacity, for Brasilia it is very important, in addition, that Moscow supports (unlike China, its other partner country in BRICS) explicitly the candidacy of Brazil for a permanent position in the Security Council of the UN (Ellis, 2015: 60).

However, despite the signing of the historic strategic alliance between Russia and Brazil in October 2005 and strengthening cooperation between the two nations in such areas as oil extraction, the development of outer space and the aerospace industry, import of Russian arms to Brazil and the export of significant quantities of meat and other agricultural products to Russia, the status of bilateral relations is much lower than that of Brazil and China. As Brazilian analyst indicates, the media in Brazil and China pay much more attention to the observation of cooperation activities between two countries compared to what can be read in the press about Russian-Brazilian interaction, and BRICS didn't change the situation (Ehrmann, 2016).

At the 5th BRICS Summit in South Africa in March 2013, Brazilian President Dilma Rousseff stated that her country had welcomed the participation of Chinese companies in the construction of large telecommunications and transport facilities in Brazil, promoting cooperation between the financial institutions of both countries. This same summit gave a good boost to increase cooperation between the BRICS and Africa, where the priority area of tripartite cooperation between Brazil, China and South Africa focused on the agricultural sector. Within the BRICS frameworks, China, Russia and Brazil had the opportunity to carry out several joint economic projects, which were reaffirmed at the Ufa summit in Russia in July 2015, in the document called "Cooperation Roadmap" commercial, economic and investment sphere until 2020, whose implementation is aimed at strengthening the complementarity among the economies of the countries of the group, allowing the use of common resources and reserves more broadly, increasing the flow of goods and financial capital (BRICS, 2015).

A year earlier, in July 2014, at the BRICS summit in Fortaleza, Russia, like other members of the BRICS, had offered \$ 10 billion in seed capital for the establishment of a new Bank of the BRICS; however,

this proposal could not be compared with the generous suggestions of Beijing. Russia also expressed interest in joining the Inter-American Development Bank (whose member is Brazil) (Ellis, 2015: 10), although to date this proposal has not been fulfilled.

A superfluous analysis of trade relations within the BRICS group reveals that the dynamics of trade between Brazil and China or Brazil and India are better than those of Brazil and Russia (in the latter case, trade represents only 1% of the total volume).

Even during the presidency of Dilma Rousseff the policy of strengthening BRICS was among Brasilia's priorities in the same place as the challenge of signing a large-scale trade agreement with the European Union. Nowadays, with the political changes in the government of that country and the orientation open to neoliberal models in order to save the economy that had sunk in the crisis, BRICS relations are surviving a complicated period, above all, when it comes to relations between Brasilia and Moscow.

Thus, the Brazilian press does not contain news about the implementation of the aforementioned agreement on the purchase of new missiles "land to air" made in Russia, despite previous announcements that deliveries were made throughout 2016.

The government of Michel Temer who assumed power after the final dismissal of Dilma Rouseff during the impeachment, does not cancel the participation of his country in the BRICS, however, focuses these relations more towards contacts with China and India (Stuenkel, 2016B); Chancellor José Serra's statement left very little room for political speculation - foreign policy would have to be new and cease to be "driven by ideology" (Stuenkel, 2016A).

These changes in Brazilian foreign policy coincide with the deterioration of the situation in the BRICS countries. The qualification "trash" recently attributed to the largest African economy, that of South Africa, raises again the question of how emerging and advanced are the economies of the group. Above all, because the difficulties experienced by that country, are not alien to other members of the denomination. While in the ranking of perceptions of corruption of "Transparency International", South Africa ranks 61st, Brazil is in the 76th place, more



or less the same positions have India and China, and Russia occupies the still lower position, the 119th place (of 175 countries in total). According to estimates made by Standard & Pools, Brazil now has a sovereign rating on the BB with negative forecasts, Russia was assigned a rating - BB +, the forecast is also negative. In the Russia-Brazil-China triangle, only China has an AA rating, but a negative forecast is also maintained (Falyahov, 2016).

It should be noted that unlike the governments of Fernando Cardoso, Lula Ignacio da Silva and Dilma Rousseff, the current cabinet of Brazil - by formally maintaining this priority of diplomacy - does not perform it nor implement it to the same extent as the previous authorities. It is more focused on the economic resolution of the national crisis than on the political component of the BRICS, so it would draw from this group, above all, the advantages of bilateral trade and investment. In this regard, China has the obvious preference over Russia for the volume of resources invested. Despite some slowdown in the Chinese economy, it is expected to continue growing around 6% in 2017; India, in turn, can grow even faster; both would contribute, according to the calculations of the International Monetary Fund, more than 40% of the increase of the world economy (while the United States would only do it to the extent of 10%) (Stuenkel, 2016B). It is of great importance for Brazil to be a founding member of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the Development Bank of the BRICS, since both became important signs of Brazil's global strategic presence in the first decade of the 21st century. The aforementioned institutions demonstrate a significant shift towards Asia.

The error made by Serra in November 2016 is very spectacular when, listing the members of the BRICS, he did not refer to South Africa, but he mentioned Argentina (Vieira & Menezes, 2016). Brasilia is gradually trying to abandon "South-South" politics by promoting more bilateral relations than pluri-regional ones. In this aspect also Beijing has more possibilities than Moscow. It is quite probable that due to the crisis the authorities of Brasilia did not insist so much on the development of relations with Russia, while the Kremlin will have to revise several contracts previously agreed with Brazil, especially in the sphere of defense. Right now we can see some kind of revision of agreements on China's massive investments in the Argentine economy.

However, in Brasilia the Chinese can feel more calm, while the Russians are running into more investment and commercial risks.

A Chinese and Russian tool to save Brazil's role in the BRICS in this complicated period for trilateral relations could be the operation of the BRICS New Development Bank that began operating in 2016 and could serve as a source of investment in the Brazilian economy which is awaiting massive structural reforms and privatizations. However, this tool would still have to be better edged.

Whether the BRICS will remain attractive to all the "abbreviated" countries, is still to be seen. It may turn out that it will be difficult to disband an association which has been than to create it. The declared strategic partnership did not convert into the strengthening of economic ties, but at least it did demonstrate its importance in the rime of need for Russia, especially since 2014 (Stuenkel, 2014).

Nowadays, Russian-Brazilian relations may be described as a rather patchy political and economic partnership, with a few points of growth. One of them, definitely unplanned, appeared in the social networking industry and was linked to VKontakte, later re-branded as VK.

In 2013 Elena Trost, who studied digital marketing in the then four BRIC countries, wrote:

"The mission of this social network, created in 2006 by Pavel Durov, is to help people to express their opinions and to find an audience. VKontakte is providing a communication platform to engage with a broad community of interesting people or keep in touch with friends and family. The aim is to remain the fastest, most modern and aesthetically pleasing means of communicating on the Internet. Since it represents striking similarities with Facebook, VKontakte is often seen as a so called "copycat" or even "Facebook clone". However, with more than 110 million registered users, VKontakte represents the most popular online social network in Russia, with over 70% of the registered users active in this country. This SNS is the most visited resource in the Russian Internet, enjoying growing popularity. Additional users mainly come from other CIS States (Commonwealth of Independent States). With an availability of different languages, VKontakte aims to expand to other countries".

In an interview to Trost, Jorge Junior, a marketing analyst at BMW in Brazil, said: “In the past, the most important social media network was Orkut, but now it’s Facebook. Facebook is ahead of Orkut. Facebook has much more people and more and more are getting connected on Facebook also with their mobile phones, so always being there” (Trost, 2013: 343). The death of the Orkut network in 2014 resulted in the migration of its customers to V Kontakte.

According to Harrison Weber, Orkut’s users then preferred VK to Google+ or Facebook: “VK is dwarfed by Facebook’s 1.28 billion monthly active users, yet the company is clearly growing in Brazil, even if it only ended up with Orkut’s scraps” (Weber, 2014). The reasons for this choice were connected with the similarity between Orkut and V Kontakte, especially in their way of profile and forum creation, as well as a certain level of privacy, apparently missing in Facebook (Soares, 2014). In February 2016 there were more than 1 million users of VK in Brazil. This event was celebrated by the company, which invited all the registered users to post the photos of Brazil with the hashtag *#Mostre seu Brasil*.<sup>11</sup>

The success of VK has been largely overlooked in Russia and abroad, as it contradicted the tendency to the fragmentation of social networks. In 2015, a report of The Hague Centre for Strategic Studies stressed that “Chinese internet users use different platforms than Europeans who, together with many others, mainly use American internet platforms. Russians (V Kontakte) and Brazilians (Orkut) use yet other social networks, albeit that Orkut is in decline at the moment. This gives rise to the question of whether these social networks really promote exchange of information across borders of countries and social groups, or whether they in fact reinforce existing communities, moving them from offline to online” (De Spiegeleire, 2015: 63). The report included a reference to Weber’s article on the shift from Orkut to VK without any commentaries. Neither did any official publication in Russia paid attention to this success story, maybe because it had nothing to do with the state-sponsored programs of bilateral cooperation. Meanwhile, it is to be expected that the growth of VK in Brazil will contribute to the strengthening of contacts between numerous Russian and Brazilian users of this social network.

Outside Russia and Latin America, if one does not count the ongoing media coverage of bilateral visits and trade, the scholarly research on

the relations between Russia and Brazil is almost non-existent. A rare exception is an article by Matthew Michaelides, who analyzed the military-technical relations between Russia and Brazil and saw them as an example of informal patronage politics from the Russian side (Michaelides, 2014). In a recent work on Russia and Brazil, including the history of bilateral relations, Yvette Sánchez and Claudia Franziska Brühwiler mentioned the phrases “polar Brazil” (coined by former President Fernando Henrique Cardoso) and “tropical Russia” (used by Vladimir Tyurdeneev, the Russian consul in Rio de Janeiro) as an expression of similarity between two countries, but then stressed the differences between them, especially in cross-cultural communications (Brühwiler & Sánchez, 2016).

The findings of Sánchez and Brühwiler may be relevant to the future of bilateral relations between Russia and Brazil. While the mutual strategic interest will remain stable notwithstanding any political changes in both countries, the contacts between Russian and Brazilian companies will develop independently from the bilateral agreements and will, in way, resemble or be part of shadow economy in both countries. As for the cultural relations, geography will matter in the foreseeable future.

These conclusions have once again been proved by the dramatic events connected with the political change in Brazil since 2016 and a growing risk of a full-scale conflict between Russia and the West.

On August 31, 2016 the Brazilian Senate voted to convict Rousseff, thus making Vice President Michel Temer Brazil’s new president, even though Dilma Rousseff retained her political rights (Rattinger, 2018:129). At the first sight, it could be expected that President Temer would dustbin the ties between Brazil and Russia in favor of a closer relationship with the USA. The real picture was, however, more nuanced. The new government did stress the importance of relations with the Northern partner, especially on Venezuela. In May 2017, Brazil applied for joining the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). This application was not uniformly supported by the Ministry of Finance, while the position of the Ministry of Foreign Affairs was more ambiguous (Barrocal, 2017). Meanwhile, the relations with the BRICS, where the locomotive role belonged to China, did not diminish. President Temer visited Russia in June 2017. According to the Brazilian observers, Brazil is now in a weaker position to deal with Russia (Maretti, 2017).

However, the decline in bilateral relations began to repair in 2017. The total volum of Russian investment in this country reached 1.5 thousand of billions (mostly in the sphere of energy supplies). Both countries increased their cooperation in space area, railways, GPS orientation systems, etc. Even more important, as Yakovlev says, is that the Russian export becomes more ‘contemporary’ and the percent of high technologies is increasing in the export toward Brazil (Yakovlev, 2017: 12). During Temer’s visit to Moscow, both Presidents affirmed their will to enforce the strategic dialogue in the international relations, including the BRICS and the UN formats. However, one can note that Brasilia is more interested now to seek Russia’s support in the struggle against new protectionism (in the US, etc.), and it is not so ready to demonstrate the alliance with Russia in some issues of vital significance for Kremlin (such as crisis in Syria and so on).

The political change in Brazil has included a more active involvement of the military, something unheard of since 1980s. The reserve army general Luiz Gonzaga Schroeder Lessa, probably the most vocal opponent of a habeas corpus for Lula, referred to the risk of “fratricidal struggle”, if the Federal Supreme Court (STF) allowed the former president to be free and stand for the 2018 election. According to the general, “It is the duty of the Armed Forces to restore order. But I do not think we will get there” (Godoy, 2018). Even though the military interpreted this threat as Lessa’s personal opinion, the general atmosphere became tense, especially after the tweets against “impunity” posted by the Brazilian Army commander General Eduardo Villas Boas (Cantanhêde, 2018). The habeas corpus was then denied by the Federal Supreme Court (in a vote of 6 to 5).

If the military have now become more interested in Brazilian politics, this would not automatically imply that they would be strongly biased against any cooperation with Russia. It has already been mentioned before that even in the times of the military dictatorship in Brazil, there was no direct confrontation with the former Soviet Union. The Brazilian military rulers were nationalist rather than pro-Western in their foreign policy. Of course, this kind of nationalism did not include tolerance towards various Communist movements, even less to the ‘terrorists’ such as Dilma Rousseff and her comrades in arms. Neither Dilma nor Lula could generate much sympathy from the veterans of military rule.

An interesting comparison of the situation in Brazil and Russia in the last few years may be found in the publications of Kenneth Rapoza and Oliver Stuenkel. According to Rapoza, a Forbes columnist,

“Russia and Brazil have a lot in common. It’s not something to brag about.

Both are blockbuster commodity exporters. They have a penchant for big government. Even their airports have that same doorbell chime before public announcements are made. Both are dealing with a serious political crisis, and corruption is endemic in the system. One is in slightly better shape than the other.

[...] If Washington, London, Berlin or Paris had to pick between the two presidents, Temer would win in a landslide. Ask Brazilians who’d they prefer, and they’d probably tell you Putin.”

This correlates with another statement by Rapoza, “From an investing standpoint, there is more domestic political risk in Brazil than there is in Russia. Russia’s political risk is from the West” (Rapoza, 2017).

It is in this context that Oliver Stuenkel, a German-Brazilian scholar in international relations, has studied the recent relations between two countries under Temer and Putin. Stuenkel suggested that “despite strong ties to the U.S. and Europe – symbolized, for example, by Temer’s decision to apply for OECD membership – Brazil should not be expected to take sides if tensions between Russia and the West intensify, regardless of who succeeds Temer in January.” He argued that “Brazil’s decision not to criticize Russia reveals its uncertain position in the changing global order”. This argument does not look plausible; in the same article, Stuenkel noticed:

“In many ways, Brazil’s strategy is not new. Both during the Cold War and even during the so-called unipolar moment in the 1990s, when Washington was globally dominant, former Brazilian Presidents Fernando Collor, Itamar Franco and Fernando Henrique Cardoso shied away from fully siding with Washington” (Stuenkel, 2018).

Brazil is not a staunch adherent of Russia’s foreign policy, not could it be an abiding junior ally of the USA. Geopolitical considerations

matter, and the position of Brazil is less “uncertain” than inclined to a stable balance between major global actors whatever they are. This approach has a long history, and there is no reason to think that changing it would be beneficial to the Brazilian state.

The current level of bilateral relations is seen positively by both Russia and Brazil. According to the Brazilian Ministry of Foreign Affairs,

“Brazil and Russia have converging positions on many topics of the international agenda, sharing the firm belief that it is necessary to reform the global governance structures, in order to build an institutional architecture more consistent with the contemporary world”.

The Ministry’s view also stresses the importance of the BRICS and its cooperation projects, as well as bilateral cultural cooperation and a short term visa exemption.<sup>12</sup> Stuenkel, in his article on current Russian-Brazilian relations, also noticed:

“A rare visa waiver program, which makes a Brazilian passport more valuable for travelers arriving at the Moscow airport than does any European equivalent, remains in place” (Stuenkel, 2018).

This view has been supported by Brazilian and Russian tourists, even though the program in question is not as rare as Stuenkel thought. However, in spite of all the benefits of the visa agreement, the bilateral tourist flows are highly likely to remain stable, as the economic situation in both countries and the international context (in Russia’s case) are still unfavorable for offline intercultural communication between Russian and Brazilian citizens.

## NOTES

1. “Trade and Economic Cooperation between Russia and Brazil.” February 20, 2013. Accessed September 1, 2015. <http://government.ru/en/info/419/>.

2. “Brasil e Rússia querem elevar para US\$ 10 bilhões corrente de comércio agrícola em cinco anos.” April 18, 2017. Accessed February 1, 2018. <http://www.agricultura.gov.br/noticias/brasil-e-russia-querem-elevar-para-us-10-bilhoes-corrente-de-comercio-agricola-em-cinco-anos>.
3. “Global Meat Trade Altered by Russia’s Halting of Brazilian Imports.” *Drovers*, March 13, 2018. Accessed April 1, 2018. <https://www.porkbusiness.com/article/global-meat-trade-altered-russias-halting-brazilian-imports>.
4. “Power Machines continuing to strengthen positions in Latin America.” *Silovye mashiny*. April 2, 2015. Accessed September 20, 2015. <http://www.power-m.ru/en/press-center/news/power-machines-continuing-to-strengthen-positions-in-latin-america/>.
5. “Trade and Economic Cooperation between Russia and Brazil.” February 20, 2013. Accessed September 1, 2015. <http://government.ru/en/info/419/>.
6. Brazil <http://www.gazprom-international.com/en/operations/country/brazil>.
7. “Rosneft Becomes the Holder of 100% of the Solimoes Project.” May 18, 2015. Accessed October 1, 2015. <http://www.rosneft.com/news/pressrelease/18052015.html>; “Rosneft Closes the Deal with PetroRio and Becomes the Holder of 100% of the Solimoes Project.” October 13, 2015. Accessed October 15, 2015. <http://www.rosneft.com/news/pressrelease/13102015.html>.
8. “Trade and Economic Cooperation between Russia and Brazil.” February 20, 2013. Accessed September 1, 2015. <http://government.ru/en/info/419/>.
9. “Como surgiu a Escola do Teatro Bolshoi no Brasil.” Escola do Teatro Bolshoi no Brasil. 2006. Accessed October 10, 2015. <http://www.escolabolshoi.com.br/bolshoi/Portugues/detInstitucional.php?cod=1>.
10. “Seventh meeting of the Russian-Brazilian High-Level Commission on Cooperation.” Moscow, September 16, 2015. Accessed September 15, 2015. <http://government.ru/en/news/19682/>.
11. “Rede social conhecida como “Orkut russo” já tem mais de 1 milhão de brasileiros.” Canaltech, March 3, 2016. Accessed March 15, 2016.



<http://canaltech.com.br/noticia/redes-sociais/rede-social-conhecida-como-orkut-russo-ja-tem-mais-de-1-milhao-de-brasileiros-58161/>

12. “Russian Federation.” Brazil. Ministry of Foreign Affairs. Accessed April 1, 2018. <http://www.itamaraty.gov.br/en/ficha-pais/6573-russian-federation>.

## REFERENCES

- Abdulla, Hannah (2015). “Russia blocks imports from 10 Brazilian meat plants.” June 1, 2015. Accessed September 10, 2015. [http://www.just-food.com/news/russia-blocks-imports-from-10-brazilian-meatplants\\_id130188.aspx](http://www.just-food.com/news/russia-blocks-imports-from-10-brazilian-meatplants_id130188.aspx)
- Barrocal, André (2017). “Fazenda e Itamaraty em guerra silenciosa na discutível adesão à OCDE”. Accessed April 1, 2018. <https://www.cartacapital.com.br/politica/fazenda-e-itamaraty-emguerra-silenciosa-na-discutivel-adesao-a-ocde>.
- Baryshev, Igor’ S. (2010). “Nauchnyye svyazi Rossii i Brazílii.” *Uchenyye zapiski Rossiyskogo gosudarstvennogo sotsial’nogo universiteta*, no. 10: 97-101.
- BRICS (2015). “Carta de Ruta de cooperación comercial, económica y en esfera de inversiones hasta 2020”, Ufa, 2015, in: [http://www.unido.ru/upload/files/d/dorohznaja\\_karta\\_briks.pdf](http://www.unido.ru/upload/files/d/dorohznaja_karta_briks.pdf) [Accessed: 10.04.2016].
- Bruha, Patrick (2015) “Countries that Import Meat from Brazil.” *The Brazil Business*, April 30, 2015. Accessed February 1, 2016. <http://thebrazilbusiness.com/article/countries-that-import-meat-from-brazil>
- Brühwiler, Claudia F., Sánchez, Yvette (2016). “BRIC on BRIC: Brazil—Russia” In *Transculturalism and Business in the BRIC States: A Handbook*, edited by Yvette Sánchez and Claudia F. Brühwiler, 309-315. Farnham: Gower.
- Cantanhêde, Eliane (2018). “Declaração de Villas Bôas expressa posição do alto comando do Exército.” *O Estado de São Paulo*. Accessed April 8, 2018. <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,declaracao-de-villas-boas-expressa-posicao-do-alto-comandodo-exercito,70002253546>.

- Dalla Costa, Armando J. & García, Junior R. A. (2013). “Trajetória da Sadia no Mercado Internacional: das Exportações à Implantação de Unidades no Exterior.” *Espacios* 34, no. 11.
- Dávila, Jerry (2010). “Hotel Trópico: Brazil and the Challenge of African Decolonization, 1950–1980”. Durham; London: Duke University Press.
- De Spiegeleire, Stephan, Oosterveld, Willem Th., De Jong, Sijbren, Polchar, Joshua, van Veenstra, Anne Fleur (2015). “The Fission of Power: Flex and Flux in an Age of Fragmentation”. The Hague, The Hague Centre for Strategic Studies.
- Ehrmann, Eric (2016). “Russia and Brazil - What Will Come After Rousseff?”, [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=7542#topcontent](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=7542#topcontent) [Accessed: 20.04.2016]
- Ellis, R. Evan (2015). “The New Russian Engagement with Latin America: Strategic Position, Commerce, and Dreams of the Past”. Army War College Carlisle Barracks PA Strategic Studies Institute.
- Falyahov, Rustem (2016). “BRICS is not a locomotor anymore”, *Gazeta.ru*, <http://www.gazeta.ru/business/2016/05/06/8217515.shtml> [Accessed: 12.05.2016] [in Russian].
- Godoy, Marcelo (2018). “Supremo pode ser ‘indutor’ de violência, diz general da reserva”. *O Estado de S. Paulo*. Accessed April 8, 2018. <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,supremo-pode-serindutor-de-violencia-diz-general-da-reserva,70002252153>.
- Gonobobleva, Sofia L., Grigor'yev, Ivan V., Dobronravin, Nikolai A., Krylova, Olga N. (2008). “Russkiye staroobryadtsy Yuzhnoy Ameriki”. *Vyp. I. Shtat Parana, Braziliya*. Saint-Petersburg.
- Jeifets, Víctor (2015). “Russia is Coming Back to Latin America: Perspectives and obstacles”, in the 2015 CRIES Yearbook - *Latin America and the Caribbean and the new international system: Views from the South*, Coordinated by Andrés Serbin, Laneydi Martínez and Haroldo Ramanzini Júnior, Buenos Aires, Havana and São Paulo, CRIES.
- Jeifets, Lazar and Jeifets, Víctor (2016). “La Comintern y la formación de militantes comunistas latinoamericanos”. *Izquierdas*. N31. PP.130-161.

- Kahn, Michael (2015). “A cooperação dos BRICS na ciência, tecnologia e inovação: retórica e realidades”. *Contexto Internacional* 37, no 1: 185-213.
- Konstantinova Natalia S., Martynov, Boris F. (2008). “Imidzh Rossii v Brazílii: ukorenivshiyesya stereotipy i faktory optimizatsii”. Moscow: Institut Latinskoy Ameriki RAN.
- Lima, Carlos (2013). “Brasil inicia oficialmente negociações para compra do PANTSIR-S1 e IGLAs”. In: <http://www.defesaereanaval.com.br/?p=27829> [Accessed: 20.04.2015].
- Maia, João M. E. (2005). “A Rússia Americana” *Sociedade e Estado* 20, no. 2: 427-450.
- Maretti, Eduardo (2017). “Para diplomata, Temer quer mostrar normalidade, mas Putin sabe que ele pode cair” Accessed April 1, 2018. <http://www.redebrasilatual.com.br/mundo/2017/06/para-samuelpinheiro-guimaraes-putin-recebe-temer-mas-pensa-no-brasil>
- Martynov, Boris F. (2006). “Brazil'tsy i rossiyanе: chto nas ob'yedinyayet?” *Latinskaya Amerika*, no. 10: 4–13.
- Martynov Boris F. (2008). “Braziliya - gigant v globalizuyuschemsya mire”. Moscow: Nauka, 296-297.
- Martynov, Boris F. (2009). “BRICs”: cooperation perspectives in the international security sphere.” Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Accessed September 1, 2015. [http://www.ipea.gov.br/bric/textos/100409\\_BRICMartynov1.pdf](http://www.ipea.gov.br/bric/textos/100409_BRICMartynov1.pdf).
- Michaelides Matthew (2014) “The New Face of Russia’s Relations with Brazil.” *Journal of Political Risk* 2 (5), May 2014. Accessed October 1, 2015. <http://www.jpolrisk.com/the-new-face-of-russias-relations-withbrazil/>.
- Rapoza, Kenneth (2017) “Russia Versus Brazil: A Tale Of Two Countries In Crisis.” *Forbes*. November 8, 2017. Accessed April 1, 2018. <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2017/11/08/russia-versus-brazil-atale-of-two-countries-in-crisis/#7c0eca10712d>
- Rattinger, Alexandra (2018). “The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States.” *Inter-American Law Review*, 129. 154-155.

- Sagalovsky, Naum (2014). "Na dalekoy Amazonke..." ["On the distant Amazon..."]. Accessed January 1, 2018. <https://www.stihi.ru/2011/04/19/1388> (Kipling's original and Samuil Marshak's translation); Pagode Russo. December 13, 2014. Accessed January 1, 2018. <https://lyricalbrazil.com/2014/12/13/pagode-russo/>
- Sakhno, Yelena G. (2013). "Braziliya - strana Karnavala i ne tol'ko". SaintPetersburg: BKHV.
- Schierhorn, Florian; Meyfroidt, Patrick; Kastner, Thomas; Kuemmerle, Tobias; Prishchepov, Alexander & Müller, Daniel (2016). "The dynamics of beef trade between Brazil and Russia and their environmental implications". *Global Food Security* 11. 84-92.
- Soares, Karla (2014). "Fim do Orkut leva órfãos do Google para o VKontakte; conheça histórias." TechTudo, July 24, 2014. Accessed February 1, 2016. <http://www.techtudo.com.br/noticias/noticia/2014/07/fim-doorkut-leva-orfaos-do-google-para-o-vkontakte-conheca-historias.html>
- Stuenkel, Oliver (2014). "Why Brazil has not criticized Russia over Crimea," Norwegian Peacebuilding Resource Centre Policy Brief, May 2014.
- Stuenkel O. (2016A). "Brazil: Towards a New Foreign Policy? Post-Western World", 20.05.2016 - Available at: <http://www.postwesternworld.com/2016/05/20/brazil-towards-foreign/> (accessed 18.11.2017)
- Stuenkel O. (2016B). "BRICS ainda é prioridade estratégica para o Brasil", *El País*, 30.06.2016.
- Stuenkel, Oliver (2018). "As Tensions Mount, Brazil Hedges Its Bets on Russia and the West." *Americas Quarterly*. Accessed April 8, 2018. <http://americasquarterly.org/content/tensions-mount-brazilhedges-its-bets-russia-and-west>.
- Teixeira, Marcelo (2017). "Brazil decree allows wheat imports from Russia Reuters". December 13, 2017. Accessed April 1, 2018. <https://www.reuters.com/article/brazil-wheat-russia/update-2-brazil-decree-allows-wheat-imports-from-russia-idUSL1N1OD19J>.
- Trost, Elena (2013). "Social Media Marketing in BRIC Countries: Examining case studies of BMW, adidas and NIVEA". Münster: LIT, 343 - cxviii (Appendix).

- Vieira M. & Menezes H. (2016) "Brazil is breaking with its south-south focus. What it means for BRICS". *The Conversation*, 20.11.2016 – Available at: <https://theconversation.com/brazil-is-breaking-with-its-southsouth-focus-what-it-means-for-brics-69008> (accessed 18.11.2017)
- Weber, Harrison (2014). "Russia's largest social network, VKontakte, grows in Brazil — thanks to Google." *VentureBeat News*, July 15, 2014. Accessed February 1, 2016. <http://venturebeat.com/2014/07/15/russias-largestsocial-network-vkontakte-just-got-big-in-brazil/>
- Wiltgen, Guilherme (2012). "Rússia ainda deve três helicópteros Mi-35 ao Brasil". In: <http://www.defesaaereanaval.com.br/?p=8507> [Accessed: 20.04.2015].
- Yakovlev, Piotr (2017). "Rossiya – Latinskaya Amerika: strategii proryva na rynki nesvyetovoi produktsii", *Latinskaia Amerika*, N.12.
- Zabolotsky, Jacinto Anatólio (2007). "Imigração Russa no Rio Grande do Sul". [s.n.].

#### ABSTRACT

### Beyond the BRICS: Russian-Brazilian Relations since the collapse of the USSR

The disintegration of the Soviet Union and the end of the bi-polar system of international relations marked the beginning of the new era in the history of Russian-Brazilian relations. Since 1991, Russia and Brazil have seen each other as strategic partners. A symbol of this partnership is the participation of both countries in the BRICS club, which also includes India, China and South Africa.

Independently from the bilateral agreements, the contacts between Russian and Brazilian companies have been rather patchy, with a few success stories, exemplified by the growth of Brazilian meat exports to Russia, undercut by the Russian ban of Brazilian pork and beef imports since December 2017. Another interesting example of cooperation took place in the social networking industry and was linked to the success of the VKontakte (VK) network in Brazil.

## RESUMEN

### Más allá de los BRICS: relaciones ruso-brasileñas desde el colapso de la URSS

La desintegración de la Unión Soviética y el fin del sistema bipolar de relaciones internacionales marcó el comienzo de una nueva era en la historia de las relaciones ruso-brasileñas. Desde 1991, Rusia y Brasil se han considerado mutuamente socios estratégicos. Un símbolo de esta asociación es la participación de ambos países en el club BRICS, que también incluye a India, China y Sudáfrica.

Independientemente de los acuerdos bilaterales, los contactos entre las empresas rusas y brasileñas han sido bastante irregulares, con algunos casos de éxito como, por ejemplo, el crecimiento de las exportaciones brasileñas de carne a Rusia, socavadas por la prohibición rusa a la importación de carne de cerdo y res de Brasil desde diciembre de 2017. Otro ejemplo interesante de cooperación se dio en la industria de las redes sociales y estuvo relacionado con el éxito de la red VKontakte (VK) en Brasil.

## SUMMARY

### Para além do BRICS: relações russo-brasileiras a partir do colapso da URSS

A desintegração da União Soviética e o fim do sistema bipolar de relações internacionais marcou o começo de uma nova era na história das relações russo-brasileiras. A partir de 1991, Rússia e Brasil passaram a se considerar mutuamente sócios estratégicos. Um símbolo dessa associação é a participação de ambos os países no chamado BRICS, grupo que também inclui Índia, China e África do Sul.

Independente dos acordos bilaterais, os contatos entre as empresas russas e brasileiras têm sido bastante irregulares, com alguns casos bem sucedidos, como, por exemplo, o crescimento das exportações brasileiras de carne à Rússia, socavadas, porém, pela proibição russa à importação de carnes suína e bovina do Brasil vigente desde dezembro de 2017. Outro exemplo interessante de cooperação ocorreu na indústria das redes sociais, caso relacionado com o êxito da rede VKontakte (VK) no Brasil.



# Cambios políticos y estrategias nacionales







# Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro

Guilherme Casarões

## Introdução

Nas eleições de 2018, a política externa saiu da cozinha e entrou na sala de estar. Mas, em vez de sentar-se educadamente com os demais, causou transtorno e espanto ao subir em cima da mesa. De tema secundário nos debates eleitorais<sup>1</sup>, os temas ligados à diplomacia e integração regional foram motivo de muita polêmica ao longo da corrida presidencial. Isso se deveu a dois fatores fundamentais: em primeiro lugar, a polarização entre petismo e antipetismo, que parece ter atingido seu auge neste ciclo eleitoral, colocou em evidência determinadas relações – chamadas, com conotações negativas, de “ideológicas” – estabelecidas pelos governos do PT com países como Cuba ou Venezuela, símbolos da esquerda autoritária. A utilização eleitoral, como tática de medo, do relacionamento com vizinhos latino-americanos não somente contaminou o debate sobre integração regional, como também disseminou analogias contrárias ao PT, segundo

as quais o partido transformaria o Brasil em “uma nova Venezuela”<sup>2</sup>, obstruindo qualquer diálogo construtivo sobre o futuro daquele país.

Em segundo lugar, a candidatura de Jair Bolsonaro apresentou-se como um polo novo, de extrema direita, com traços liberais na economia e profundamente conservador nos costumes. Sua orientação era não somente antipetista, como antissistema. Isso forçou o PT para uma posição mais à esquerda – que se manifestou, entre outras coisas, nas propostas de uma constituinte popular e de controle social das instituições democráticas – e criou um “centro ampliado” com pequenas variações programáticas, ocupado por candidaturas como as de Ciro Gomes, Marina Silva e Geraldo Alckmin. Com efeito, em muitas ocasiões, o candidato do PSL, capitão reformado do Exército, usou a política externa para criticar não somente o PT, mas determinados “consensos” da diplomacia brasileira – da mudança de posição quanto ao conflito israelo-palestino ao engajamento multilateral com temas sociais, como direitos humanos ou meio ambiente.

No âmbito eleitoral, a política externa surgiu em torno de quatro grandes temas: Venezuela, integração regional, China e a questão palestina. Não foram propriamente assuntos de debate (até mesmo porque a candidatura do PT, representada, originalmente, por Lula, não participou dos primeiros três encontros, ao passo que Bolsonaro, vítima de um atentado no dia 6 de setembro, não compareceu aos últimos quatro)<sup>3</sup>, mas apareceram, com certa frequência, em entrevistas com os candidatos, declarações de membros das equipes, bem como nos programas de governo.

Um dos objetivos deste artigo é, justamente, organizar e apresentar as posições gerais e específicas sobre política externa por parte das principais candidaturas à presidência da República (Jair Bolsonaro, Fernando Haddad, Ciro Gomes, Geraldo Alckmin e Marina Silva), situando-as no quadro estrutural e conjuntural da política internacional. Para tanto, a primeira seção apresentará os aspectos gerais das propostas de política externa destas candidaturas, dividindo-os em objetivos, princípios e estratégias. A segunda seção entrará em cada um dos quatro temas de política externa que ganharam proeminência no debate público e na corrida eleitoral.

O segundo objetivo do artigo é discutir os principais desafios da política externa brasileira no governo eleito de Jair Bolsonaro, cuja candidatura trouxe importantes rupturas à tradição diplomática e às posições históricas do país. A terceira seção do texto, portanto, busca trazer uma leitura da vitória de Bolsonaro à luz de transformações domésticas e globais dos últimos tempos. A quarta seção explora o “xadrez político” do governo Bolsonaro e as implicações da correlação de forças entre grupos políticos bem definidos, que chamo de cinco “Bs” – Bíblia, bala, boi, bancos e Bolsonaro – para a política externa brasileira. Nesse contexto, também se traçará um histórico dos primeiros 40 dias após a eleição, mostrando as contradições e idas e vindas na composição do núcleo de política externa do governo e em suas primeiras decisões.

### **Aspectos gerais da política externa: objetivos, princípios e estratégias**

De modo mais geral, pode-se analisar o conteúdo de política externa das candidaturas a partir de três componentes essenciais: objetivos, princípios e estratégias. Falamos de objetivos ao buscarmos responder à pergunta: “o que o Brasil quer do/no mundo?”. Creio que seja de comum acordo – entre políticos, diplomatas, acadêmicos e cidadãos em geral – a ideia de que a política externa deve servir de instrumento para o desenvolvimento nacional<sup>4</sup>.

O desejo pelo desenvolvimento, contudo, pode se manifestar de diferentes formas – ou envolver o cumprimento de objetivos secundários. Há quem acredite que o desenvolvimento (econômico, político, social) somente pode ser perseguido de maneira autônoma, independente, visando exclusivamente ao interesse nacional. Há aqueles que, por outro lado, creem que o pleno desenvolvimento do país só virá por meio da integração do Brasil ao mundo globalizado. Há, por fim, os que acreditam que o desenvolvimento está condicionado a alinhamentos específicos, seletivos, geralmente de caráter ideológico ou identitário, a partir dos quais os principais atributos nacionais possam se manifestar. No campo da teoria das Relações Internacionais, poderíamos, com certo grau de generalização, chamar a primeira posição de realista, a segunda de liberal, a terceira de construtivista<sup>5</sup>.

Com relação aos objetivos, os principais candidatos se agrupam da seguinte maneira: Ciro Gomes (PDT) e Fernando Haddad (PT) são *autonomistas*, no sentido de acreditarem na busca independente do desenvolvimento nacional, construída a partir de alianças estratégicas, de cunho político, e do comércio diversificado – tanto em termos de produtos quanto de parceiros. Eles se alinham com um grupo nacionalista/desenvolvimentista do Itamaraty, cuja tradição remonta à Política Externa Independente de Jânio Quadros/Afonso Arinos e João Goulart/San Tiago Dantas, e ao Pragmatismo Responsável de Ernesto Geisel/Azeredo da Silveira.

Fernando Haddad, em particular, adota como referência principal de seu projeto de inserção internacional a política externa “ativa e ativa” do governo Lula, buscando “retomar e aprofundar” a integração latino-americana, a cooperação sul-sul e o projeto dos BRICS, de modo a “apoiar o multilateralismo, a busca de soluções pelo diálogo e o repúdio à intervenção e a soluções de força”<sup>6</sup>. O registro de Ciro Gomes, dentro da chave autonomista, assume contornos econômicos, vinculados às suas ideias de desenvolvimento nacional. Para ele, a política externa “precisa servir a nossos interesses e a nossos valores, possibilitando ampliar, através de um projeto nacional de desenvolvimento, nosso espaço nas negociações políticas e comerciais globais, incluindo aquelas que se referem a mudanças climáticas e ao desenvolvimento sustentável”<sup>7</sup>.

Geraldo Alckmin e Marina Silva, por sua vez, identificam-se com uma visão de mundo *liberal-institucionalista*, enfatizando a participação brasileira nos regimes multilaterais e no comércio internacional, sobretudo por meio da integração do Brasil às cadeias globais de valor, como formas de se atingir o desenvolvimento do país. Tal visão tem origens variadas, cujo traço comum é a adesão aos valores liberais do multilateralismo, dos direitos humanos e da democracia – e, em menor grau, o alinhamento com os Estados Unidos. Sua referência mais imediata é o governo Fernando Henrique Cardoso.

Para Marina Silva, a política externa deve ser uma política de Estado, “orientada por princípios e valores, como a defesa dos direitos humanos, da democracia, da autodeterminação dos povos e da não-intervenção, sem sujeição a relativizações de cunho ideológico”. Os compromissos do Brasil, em seu governo, seriam “o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, a promoção da paz e da cooperação internacional”<sup>8</sup>.

Para Geraldo Alckmin, o Brasil deve defender “vigorosamente” valores como “democracia e os direitos humanos”, particularmente na América do Sul e orientar seu relacionamento externo pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>9</sup>.

Jair Bolsonaro, por fim, representa uma candidatura que persegue o desenvolvimento por meio da reconstrução da identidade internacional do Brasil. O critério de alinhamento é identitário, aproximando o Brasil de países *democráticos* e *desenvolvidos*, “que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil”. Em oposição a uma caracterização do que foi a estratégia sul-sul dos governos do PT, o programa de governo de Bolsonaro promete que o Brasil deixará de “louvar ditaduras assassinas” e de fazer “acordos comerciais espúrios” ou entregar “o patrimônio do Povo brasileiro para ditadores internacionais”. Ao mesmo tempo, promete-se uma aproximação de “democracias importantes, como EUA, Israel e Itália”<sup>10</sup>.

Chamamos as aproximações propostas por Bolsonaro de identitárias na medida em que os países mencionados como potenciais aliados poderiam servir de modelo ao Brasil em, pelo menos, três níveis: (1) são democracias desenvolvidas; (2) representam, no plano simbólico, o núcleo da tradição judaico-cristã ocidental, por serem, respectivamente, as mais importantes nações evangélica, judaica e católica do mundo; (3) são governados, atualmente, por políticos de direita nacionalista, representados por Donald Trump, pelo premiê Benjamin Netanyahu e pelo vice-primeiro-ministro italiano, Matteo Salvini.

Falamos de valores sempre que tentamos responder à pergunta: “em que o Brasil acredita?”. Ao contrário da primeira, a resposta a essa pergunta é relativamente direta, pois está cristalizada no Artigo 4º da Constituição Federal de 1988<sup>11</sup>. Direitos humanos, cooperação para o progresso, solução pacífica de controvérsias, integração regional, repúdio ao racismo – todos são valores identificados, de uma maneira geral, com os princípios liberais-internacionalistas que prevaleceram desde o fim da Segunda Guerra como elementos indissociáveis da ordem internacional multilateral<sup>12</sup>. Tais princípios estão em linha com a prática diplomática do Itamaraty no pós-guerra e são defendidos, na arena eleitoral, por Marina, Alckmin e Haddad, com ênfases variadas.

Aqueles que se opõem a essa noção liberal-internacionalista defendem que cada país possa se emancipar a partir de seus atributos morais e culturais próprios, sem a interferência ou ingerência de países ou organizações internacionais. Também conhecidos como “anti-globalistas”, advogam por uma ideia radical de soberania e autodeterminação dos povos – elementos também presentes na Constituição – que às vezes se mistura com elementos de nacionalismo, protecionismo e rejeição ao multilateralismo.

Ainda que, de um modo geral, a candidatura de Ciro Gomes estivesse em linha com os valores internacionalistas, alguns elementos de seu plano de governo sugeriam o contrário, como na afirmação, por exemplo, de que “política exterior há de servir aos interesses e valores *reais* da nação, não à busca de protagonismo e prestígio” ou de que o Brasil deve perseguir a “busca da governança global *sem governo global*”<sup>13</sup>.

Jair Bolsonaro, por sua vez, sugere coisa parecida em seu programa: “a estrutura do Ministério das Relações Exteriores precisa estar a serviço de *valores que sempre foram associados ao povo brasileiro*”<sup>14</sup>. Em entrevista, o candidato afirmou que deixaria a ONU caso fosse eleito: “saio fora, não serve para nada, é um local de reunião de comunistas e de gente que não tem o menor compromisso com a América do Sul”<sup>15</sup>. Com sua eleição, o lado anti-globalista de sua política externa começou a ficar mais pronunciado, elemento que exploraremos na próxima seção.

Falamos de estratégias, finalmente, ao decidirmos sobre os meios que nos levam aos objetivos nacionais, ou perguntarmos “como o Brasil deve chegar lá?”. Neste quadro, à parte das questões específicas, é possível pensar em dois caminhos básicos. O primeiro é a construção, a defesa e o reforço de uma agenda multilateral, que servirá de plataforma para a realização dos interesses do país. O segundo é o estabelecimento de uma rede de relações bilaterais, de extensão variável, que possa atender aos objetivos brasileiros. De fato, ao longo do século 20, a estratégia da política externa brasileira intercalou períodos de multilateralismo e de bilateralismo<sup>16</sup>.

Nesse sentido, podemos classificar como multilaterais as propostas dos candidatos Haddad, Ciro e Marina. As duas primeiras apostam em uma estratégia de ampliar a margem de influência brasileira pela revisão das regras do multilateralismo, rumo a um mundo mais multipolar.

No programa de governo do candidato petista, faz-se referência à necessidade do reforço da integração regional, do Fórum IBAS e do grupo BRICS e seus instrumentos principais (Acordo Contingente de Reservas e Novo Banco de Desenvolvimento), além da reforma das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança<sup>17</sup>.

No documento apresentado pelo presidenciável do PDT, dá-se ênfase à ideia do Brasil como potência emergente, que “há de reconciliar o fortalecimento de nossa posição dentro da ordem mundial existente com a busca de outra ordem mundial, em colaboração com nossos parceiros e amigos”, ressaltando a importância das coalizões entre países, “sejam regionais” (Mercosul e UNASUL), “com determinadas semelhanças” (BRICS) ou “de propósito específico” (como os tratados climáticos)<sup>18</sup>.

A candidata da Rede, por sua vez, não fala de revisionismo, mas de maior engajamento brasileiro no multilateralismo: “Nosso protagonismo nas negociações multilaterais por meio da Organização das Nações Unidas e demais organismos multilaterais e regionais será fortalecido e ampliado”<sup>19</sup>.

Alckmin, em seu enxuto programa, apresenta uma mescla das duas estratégias, ao focar na dimensão multilateral para os temas sociais, enfatizando o compromisso brasileiro com os ODS, e no bilateralismo por acordos comerciais<sup>20</sup>. Bolsonaro, por fim, apresenta-se claramente como um “bilateralista”, conforme expresso tanto no seu programa de governo (“ênfase nas relações e acordos bilaterais”) quanto na sua rejeição pública ao multilateralismo<sup>21</sup>.

## Aspectos específicos dos programas de política externa

Com relação aos temas específicos, a posição dos candidatos se organiza a partir de um eixo tradicional entre direita e esquerda. Serão apresentadas quatro temáticas (Venezuela, integração regional, China e a questão palestina), escolhidas em função de seu grau de saliência no debate público durante o período eleitoral. Enquanto as relações com Nicolás Maduro e a diplomacia para Israel-Palestina foram temas bastante polarizados, percebeu-se um pouco mais de moderação (ainda

que não sem discordâncias) no tratamento dos temas de integração regional e relações com a China. Em todos os casos, o candidato Jair Bolsonaro representou um polo de ruptura tanto com os governos petistas quanto com as orientações tradicionais do Itamaraty.

### *Venezuela*

A Venezuela, em particular, transformou-se em uma espécie de baliza para definir não só a orientação ideológica das candidaturas, mas seu grau de afinidade com o legado petista. Ao longo da campanha, o próprio candidato do PT foi minimizando as declarações da cúpula do partido em apoio ao regime de Nicolás Maduro: “Eu reconheço que há um problema de mediação entre as forças políticas de oposição e situação”, disse o presidenciável. “O Brasil tem que ter um papel de liderança nos países vizinhos que essas tendo conflitos. Não é papel do Brasil tomar partido.”<sup>22</sup>. Dias depois, associou a crise venezuelana à ingerência dos EUA no continente: “Não podemos permitir que os americanos se metam na América do Sul (...). Temos de chamar a ONU”<sup>23</sup>.

Ciro Gomes mostrou-se ambíguo quanto ao governo venezuelano. No afã de sinalizar ao eleitorado do PT, no contexto da indefinição da candidatura do ex-presidente Lula, chegou a afirmar que “a Venezuela é uma democracia tão democrática quanto a brasileira e a americana”, ainda que não apoiasse o governo Maduro e que defendesse uma solução democrática, liderada pelo Brasil<sup>24</sup>. Em entrevista ao programa Roda Viva, chamou a oposição venezuelana de “fascista, neonazista e entreguista”<sup>25</sup>.

Marina Silva foi contundente ao dizer que a Venezuela já não é mais uma democracia e solicitar “uma ação conjunta e diplomática na América Latina” para ajuda humanitária ao povo venezuelano<sup>26</sup>. Um ano antes, seu partido, a Rede Sustentabilidade, havia lançado nota de repúdio ao “governo autoritário” de Nicolás Maduro, exigindo o fim das medidas de exceção, ainda que reconhecesse as conquistas sociais da assim chamada “Revolução Bolivariana”<sup>27</sup>.

Seguindo uma tradição de alinhamento com a oposição venezuelana desde os governos do PT, Geraldo Alckmin expressou preocupação com a situação no país vizinho em termos bastante duros, culpando



aas condições políticas e econômicas da Venezuela pela instabilidade sul-americana “Maduro lidera um governo autoritário, quebrou o país, a inflação está fora de controle, o país está mergulhado em profunda recessão, a produção de petróleo está em queda e as medidas econômicas tomadas se mostram inócuas”<sup>28</sup>. Ainda assim, foi categórico ao repudiar qualquer saída militar para a crise venezuelana, em linha com a tradição diplomática do Brasil na região.

Bolsonaro, por sua vez, mostrou-se favorável a sanções econômicas brasileiras contra a Venezuela. Membros de sua equipe, como o filho e deputado federal reeleito, Eduardo Bolsonaro, o candidato a vice, general Hamilton Mourão, e o deputado federal eleito pelo PSL, Luiz Philippe de Orleans e Bragança – um dos primeiros cotados a assumir a chancelaria –, foram além e comentaram sobre a possibilidade de apoiar uma intervenção militar no país. “O general Mourão já falou: a próxima operação de paz do Brasil vai ser na Venezuela. Vamos libertar nossos irmãos venezuelanos da fome e do socialismo”, disse o filho de Bolsonaro, em pronunciamento, durante o segundo turno<sup>29</sup>.

O descendente da família real brasileira e defensor radical do liberalismo foi ainda mais duro. Perguntado como resolver o problema venezuelano, a resposta foi direta: “tirar o (presidente Nicolás) Maduro do poder, para a Venezuela deixar de ser uma ditadura”. Ressalvando que “nosso modelo constitucional não permite que façamos uma interferência militar na Venezuela junto com a Colômbia, como seria a predisposição inicial”, ele afirmou que as soluções passariam por “fazer uma polícia de fronteira, uma série de cerceamentos de patrimônio venezuelano no Brasil, bloquear acesso de governantes da Venezuela para entrada no Brasil”<sup>30</sup>.

De fato, segundo informações da Folha de S. Paulo, o governo colombiano de Iván Duque chegou a procurar a campanha de Bolsonaro e afirmar seu compromisso com a derrubada de Nicolás Maduro, caso o Brasil ou os Estados Unidos se dispusessem a encabeçar a intervenção militar. A informação, negada publicamente pelas autoridades da Colômbia, mas mantida pelo jornal<sup>31</sup>, está em linha com a declaração do deputado-eleito Orleans e Bragança, da semana anterior.

### *Integração regional*

Assim como o tema venezuelano, a integração regional polarizou opiniões entre as candidaturas. Os concorrentes à esquerda mantiveram a política de integração política e econômica via Mercosul e demais organismos regionais, como a Unasul. Haddad, em particular, dedicou um tópico inteiro do programa ao tema. Nele, fala em fortalecer as instituições integracionistas e promover “a integração das cadeias produtivas regionais, o desenvolvimento da infraestrutura e o fortalecimento de instrumentos de financiamento do desenvolvimento, como Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM e o Banco do Sul”<sup>32</sup>.

O programa de Ciro Gomes também discorre extensamente sobre a necessidade de “reanimação do nosso projeto sul-americano”, propondo a utilização da Unasul como plataforma para uma estratégia compartilhada de desenvolvimento, para a regionalização das cadeias produtivas e para combater “a instalação de bases militares de potências externas” ao continente sul-americano. “Cabe ao Brasil desempenhar liderança natural na América do Sul, mas evitar atos e gestos de hegemonia”, afirma o texto<sup>33</sup>.

Marina Silva, por seu lado, vê a integração regional sob uma perspectiva essencialmente econômica, urgindo pela modernização do Mercosul, “livre de barreiras internas”, de modo a concluir as negociações com a União Europeia e com outros parceiros, e pela aproximação da Aliança do Pacífico, “visando um tratado de livre comércio”<sup>34</sup>.

A posição de Geraldo Aleckmin sobre integração regional também se orientou pelas questões econômicas. Não há nada específico em seu plano de governo, mas o coordenador do programa de governo em comércio exterior, embaixador Rubens Barbosa, manifestou diversas vezes a importância de se flexibilizar o Mercosul, de modo a garantir a conclusão das negociações com a União Europeia, e de dar uma guinada no comércio exterior rumo à Ásia, razão pela qual via com entusiasmo o ingresso brasileiro na Parceria do Trans-Pacífico (TPP) e o acercamento do Mercosul à Aliança do Pacífico. Vale dizer que todos esses processos já se iniciaram durante o governo Temer, de quem Barbosa disse representar certa continuidade<sup>35</sup>.

Mesmo antes da candidatura, Jair Bolsonaro nunca escondeu seu repúdio ao Mercosul. Em um tweet de agosto de 2017, o deputado afirmou: “Precisamos nos livrar das amarras do Mercosul e partir para o bilateralismo. O Brasil tem autonomia para fazer comércio com o mundo todo!”<sup>36</sup>. Um ano antes, no furor das reações ao Brexit, o parlamentar Eduardo Bolsonaro, que exerce grande ascendência sobre a área de política exterior do governo, comentou, com pouca precisão factual: “Bem que o Brasil poderia aproveitar o gancho do Reino Unido e fazer plebiscito p/ sair do Mercosul. Paraguai saiu e hj desponta na economia!”<sup>37</sup>. [sic]

O programa de governo do candidato do PSL menciona que o Brasil deve redirecionar seu eixo de parcerias na América Latina, dando ênfase a “todos os irmãos latino-americanos que estejam livres de ditaduras” e às relações e acordos bilaterais<sup>38</sup>. Durante o segundo turno, Bolsonaro telefonou para os presidentes Mauricio Macri, da Argentina e Mario Abdo Benítez, do Paraguai, além de declarar interesse em se aproximar do chileno Sebastián Piñera, em uma espécie de “aliança liberal”<sup>39</sup>. Logo após a vitória de Bolsonaro, em coletiva à imprensa, o ministro nomeado da Economia, Paulo Guedes, fez duras críticas ao Mercosul, chamando o bloco de “totalmente ideológico” e “restrito demais” dentro do plano econômico do novo governo. “Mercosul não é prioridade”, afirmou a uma repórter do jornal argentino Clarín<sup>40</sup>.

### *China*

Ao contrário dos assuntos latino-americanos, a China foi um tema mais pacífico, uma vez que estamos falando do principal parceiro comercial brasileiro, que logra superávits bilionários ao Brasil, impulsionados pelo agronegócio. Ainda que não comente especificamente sobre as relações com a China em seu programa de governo, a candidatura de Fernando Haddad enfatizou a importância da relação com os BRICS e seus instrumentos de governança financeira. Vale lembrar que, durante os anos do PT no poder, a China tornou-se não somente o maior sócio em termos comerciais (a partir de 2009), mas também um *Parceiro Estratégico Global*, em 2012, status cuja principal característica é o alto nível do diálogo político-diplomático.

Ciro Gomes também elogia os BRICS, “um dos melhores instrumentos que temos para trabalhar pela revisão da ordem atual do mundo”,

mas recomenda cautela quanto à China. Seu programa de governo urge pelo “desenvolvimento e reconstrução” da relação com a China, “condicionando o avanço da presença chinesa no Brasil à colaboração com nosso governo e nossas empresas na qualificação produtiva e tecnológica, inclusive de nossa agricultura, pecuária e mineração” e recusando uma “relação neocolonial”, seja com China ou com os Estados Unidos<sup>41</sup>.

Marina Silva e Geraldo Alckmin não fizeram menções específicas à China nos respectivos planos, mas comentaram sobre o assunto em entrevistas. A candidata da Rede recomenda atenção especial à ampliação das relações com a China<sup>42</sup>, esforçando-se na melhora da composição da pauta exportadora brasileira, “estimulando a substituição das indústrias de baixo custo por indústrias intensivas em conhecimento”. Além disso, ela defendeu que o Brasil estabelecesse diálogo construtivo com o governo chinês para garantir a “concorrência leal”, no âmbito do comércio, e o atendimento das expectativas brasileiras em termos de investimentos<sup>43</sup>.

O candidato tucano, por sua vez, deixou que representantes de campanha se manifestassem sobre a China. Tanto sua candidata a vice, a senadora Ana Amélia Lemos (PP-RS), quanto o embaixador Rubens Barbosa, ressaltaram a centralidade do comércio com os chineses. Apontaram, no entanto, que o Brasil deveria melhorar os termos de troca com a China, não permitindo especulações do parceiro contra os produtos brasileiros<sup>44</sup>. Barbosa, em particular, sublinhou que os chineses são dependentes do Brasil para segurança alimentar, não o contrário, o que colocaria nosso país em posição favorável nas negociações<sup>45</sup>.

Dos principais candidatos, Jair Bolsonaro foi o único que adotou uma retórica sinofóbica desde antes da campanha. “A China não está comprando no Brasil, está comprando o Brasil”, repetiu em diversas entrevistas<sup>46</sup>. No Twitter, ao constatar que os chineses haviam assumido o controle de 20% do mercado de sementes de milho no Brasil, o então pré-candidato afirmou: “o País está perdendo o controle da produção primária e da sua própria segurança alimentar. É preciso estabelecer limites legais, urgentes e propositalmente não utilizados nesta área”<sup>47</sup>.

Meses mais tarde, a decisão de realizar uma missão parlamentar a Japão, Coreia do Sul e Taiwan, com claros propósitos eleitorais,

irritou profundamente as autoridades chinesas, que consideraram a viagem, em nota enviada à comitiva do então deputado, uma violação do princípio de “Uma Só China” e, portanto, uma afronta “à soberania e integridade territorial da China” e à Parceria Estratégica Global China-Brasil<sup>48</sup>. Poucos dias após a vitória de Bolsonaro, o jornal estatal chinês *China Daily* publicou editorial em tom de ameaça à economia brasileira e criticando a postura do presidente-eleito: “Ainda que Bolsonaro tenha imitado o presidente dos EUA ao ser vocal e ultrajante para captar a imaginação dos eleitores, não existe razão para que ele copie as políticas de Trump” (de enfrentamento da China), alertou o periódico<sup>49</sup>.

### *A questão palestina*

Tal como a Venezuela, a tomada de lado no chamado conflito israelo-palestino possui grande simbolismo ideológico: enquanto a esquerda, de maneira geral, se identifica com a causa palestina, a direita – seja ela liberal ou conservadora – demonstra sua admiração por Israel. É possível, por exemplo, encontrar duras referências contra Israel e em favor dos palestinos nos sites do PDT<sup>50</sup>, do PSOL (que apoia formalmente o movimento de Boicote, Desinvestimento e Sanções – BDS – contra Israel)<sup>51</sup> e do PT – dos três, o mais moderado, sempre enfatizando a chamada “solução de dois Estados”, ainda que apoie incondicionalmente a causa palestina<sup>52</sup>.

A Rede não possui posições cristalizadas sobre o tema e nem sequer o menciona em seu site oficial. A única referência feita por Marina Silva quanto ao conflito foi numa entrevista a Glenn Greenwald, do site *The Intercept*, em que reproduziu o discurso de equidistância da diplomacia brasileira: “Nós não vamos conseguir resolver o conflito se não tivermos uma grande capacidade de mediação, de entender que o povo palestino tem seus direitos, que o povo israelense tem seus direitos e que nós não devemos a priori focar apenas em um dos lados”<sup>53</sup>.

A despeito da proximidade tucana com a comunidade judaica brasileira – observada, entre outras coisas, pela atuação de parlamentares paulistanos, como Floriano Pesaro<sup>54</sup> –, o PSDB também adotou um discurso histórico de equidistância<sup>55</sup>. Nas eleições de 2018, mesmo que Geraldo Alckmin não tenha se pronunciado sobre o tema, ele recebeu o

apoio da maioria dos judeus brasileiros, segundo afirmação de Fernando Lottenberg, presidente da Confederação Israelita do Brasil (CONIB)<sup>56</sup>.

Dada a importância relativamente baixa da questão palestina para o debate eleitoral, somente Jair Bolsonaro e Fernando Haddad se detiveram sobre o tema, dentre as principais candidaturas. No caso do petista, a substância da posição da candidatura reproduziu tanto o apoio histórico do PT à causa palestina quanto os atos diplomáticos do governo Lula, cuja política externa “foi marcada pela construção da paz”: “o reconhecimento do Estado da Palestina foi um ato corajoso que indicou o único caminho possível para a Paz no Oriente Médio” (p. 12). Nos meses anteriores à eleição, o PT havia lançado notas de repúdio à decisão unilateral do presidente Donald Trump de transferir a embaixada dos EUA para Jerusalém, atitude que “contraria todas as decisões e tratados internacionais, praticamente impedindo qualquer tentativa de negociação de paz para a região”<sup>57</sup>.

Bolsonaro, por outro lado, marcou sua trajetória recente pelo apoio incondicional aos israelenses. Originalmente, o apreço por Israel parecia motivado por mero antipetismo. A primeira vez que o deputado manifestou-se publicamente sobre Israel foi numa carta endereçada ao governo israelense, em 2014, em que pediu desculpas pelo comportamento “bolivariano” do governo Dilma diante da guerra em Gaza, comparando o passado da presidente durante o regime militar aos atos do grupo Hamas<sup>58</sup>.

Aos poucos, o então deputado foi sofisticando sua defesa de Israel. Em maio de 2016, por ocasião da comemoração dos 68 anos da independência israelense, Bolsonaro viajou ao país, acompanhado de seus três filhos e uma comitiva de sua legenda, o Partido Social Cristão (PSC), encabeçada pelo pastor e ex-presidenciável Everaldo Pereira. A viagem – que, segundo o próprio Bolsonaro, já fazia parte dos “preparativos para 2018”<sup>59</sup> – teve como justificativa oficial “conhecer setores em que Israel, a única democracia do Oriente Médio, é líder global, como tecnologia, agricultura e segurança”<sup>60</sup>. De fato, desde então, temas ligados a irrigação do semiárido e tecnologias de segurança pública passaram a ter Israel como referência obrigatória no discurso do deputado.

O significado da visita, contudo, transcendeu as questões materiais e se afirmou no campo espiritual. Um dos grandes eventos da viagem

a Israel foi o batismo de Jair Bolsonaro nas águas do rio Jordão, local sagrado para os cristãos, pelas mãos do Pastor Everaldo, ligado à Assembleia de Deus<sup>61</sup>. Foi a maneira que o deputado encontrou de se aproximar do crescente eleitorado evangélico, a partir de uma dupla simbologia: o batismo e conversão, por um lado, e a aproximação de Israel, por outro.

Isso porque, em diversas igrejas brasileiras, ganhou força, nos últimos anos, o movimento do sionismo cristão<sup>62</sup>. Originado nos Estados Unidos, este fenômeno se caracteriza por um entendimento geral de que o povo de Israel foi escolhido por Deus e deve, portanto, ser louvado<sup>63</sup>, e por uma leitura específica da escatologia bíblica, segundo a qual a profecia da segunda vinda de Jesus passa pelo retorno dos judeus à Terra Santa<sup>64</sup>. Um dos sinais dessa dimensão profética, de acordo com lideranças cristãs, foi a transferência da embaixada norte-americana para Jerusalém, tese que ganhou força entre os parlamentares brasileiros da bancada evangélica a partir de 2017<sup>65</sup>.

Por isso mesmo, uma das principais promessas de campanha de Jair Bolsonaro, no quadro maior do conflito israelo-palestino, era seguir os passos de Trump e transferir a embaixada brasileira. Em entrevista a um canal do YouTube, logo após o anúncio da decisão norte-americana, em dezembro de 2017, o pré-candidato chegou a dizer que “faria um Ctrl+C, Ctrl+V, ou seja, repetiria, palavra por palavra, o decreto do Trump”<sup>66</sup>. Ao longo do ano eleitoral, repetiu a promessa diversas vezes em entrevistas<sup>67</sup> e atos de campanha<sup>68</sup>, sempre associando a questão da embaixada a uma vontade divina<sup>69</sup>.

Mas a postura pró-israelense de Bolsonaro não buscou agradar somente aos evangélicos. O núcleo anti-globalista da campanha do deputado, liderado pelo Filipe G. Martins, assessor internacional do PSL, também via a aproximação entre Brasil e Israel como elemento fundamental da política externa do futuro governo, por duas razões fundamentais: em primeiro lugar, seria um movimento de fortalecimento da relação entre Brasília e Washington, importante para o combate mundial ao globalismo, iniciado por Donald Trump para salvar a civilização ocidental<sup>70</sup>; em segundo lugar, seria uma maneira de fortalecer os vínculos anti-globalistas em nível internacional, uma vez que Israel, sob a batuta de Benjamin Netanyahu, tornou-se exemplo a ser seguido “no que diz respeito à defesa da soberania nacional e à resistência

contra as interferências indevidas dos globalistas”, uma vez que “foi a primeira nação a ter se conscientizado de modo mais concreto sobre os riscos do globalismo”<sup>71</sup>.

Ao construir uma narrativa de aliança incondicional com Israel, o candidato Jair Bolsonaro hostilizou a Palestina, cujas relações com o Brasil vinham se fortalecendo desde a década de 1990, com a elevação do Escritório de Representação da Autoridade Palestina à condição de embaixada, por parte do governo FHC, e o subsequente reconhecimento da soberania palestina pelo presidente Lula, em 2010<sup>72</sup>.

Durante a campanha, Bolsonaro afirmou que, caso eleito, fecharia a embaixada palestina no Brasil, negando aos palestinos a possibilidade de um Estado e chamando-os de terroristas: “A Palestina, não sendo país, não teria embaixada aqui... não pode fazer puxadinho, se não, daqui a pouco, vai ter uma representação das Farc (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) aqui também”. O candidato ainda criticou a decisão de abrir a embaixada no Brasil, erroneamente atribuída à presidente Dilma (o escritório foi aberto em 1993, durante o governo Itamar Franco): “A Dilma negociou com a Palestina e não com o povo de lá... você não negocia com terrorista”<sup>73</sup>. A declaração gerou descontentamento entre lideranças árabes no Brasil, como o presidente do Centro Cultural Árabe-Brasileiro (CCAB), Ahmed Ramadan, que disse que Bolsonaro “não tem cultura (...), ele precisa estudar”<sup>74</sup>.

## Entendendo o “fenômeno Bolsonaro”

Pode-se dizer que a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições brasileiras de 29 de outubro de 2018 se explica, em uma avaliação preliminar, pela conjugação de três elementos substantivos e uma novidade em termos formais. O primeiro deles é o forte sentimento antipetista que pauta a política nacional desde, pelo menos, a reeleição da presidente Dilma Rousseff, em 2014, estimulado pelos meios de imprensa, pelos desdobramentos da Operação Lava Jato e pelo processo de impeachment<sup>75</sup> – e do qual o presidente-eleito se nutriu desde então. O segundo, face oposta do primeiro, relaciona-se à impossibilidade de o PT oferecer uma alternativa eleitoral: seu principal candidato, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi preso em abril e teve sua candidatura barrada



em setembro, há pouco mais de um mês do primeiro turno, com base na lei da Ficha Limpa<sup>76</sup>.

O terceiro é o descontentamento generalizado com o sistema político, efeito não somente dos escândalos de corrupção que acometeram, virtualmente, todos os principais partidos, como também do mal-estar político e econômico que eclodiu desde as manifestações de junho de 2013. Como decorrência, observou-se a fragmentação do centro político e eleitoral: na corrida presidencial, nada menos que três candidatos principais – Ciro, Marina e Alckmin – mais Henrique Meirelles (MDB) e Álvaro Dias (Podemos) puderam ser considerados centristas, disputando grupos semelhantes do eleitorado<sup>77</sup>.

O triunfo da polarização sobre a fragmentação fez com que esse centro se esvaziasse às vésperas do primeiro turno, legando aos três candidatos “moderados” um desempenho historicamente pífio. Ciro, que se projetou como “terceira via” na reta final da disputa, alcançou patamar semelhante ao que obteve em sua última candidatura, em 2002 – 11,97% (10,1 milhões de votos) de então contra 12,47% (13,3 milhões de votos) deste pleito. Marina, que tivera excelentes resultados nas duas últimas corridas, despencou de 21,32% (22,2 milhões de votos) em 2014 para 1% (1,1 milhões de votos) em 2018, amargando o oitavo lugar. Alckmin, mesmo contando com a máquina do PSDB e com o apoio do “centrão”, que lhe logrou mais de 6 minutos de tempo de TV, teve a pior performance de um candidato tucano à presidência, obtendo 4,76% (5,1 milhões de votos) em 2018, contra 41,64% (40 milhões de votos) em 2006. Destaca-se, ademais, o bom resultado do candidato principiante do partido Novo, João Amoêdo, que ficou em quinto lugar, com 2,5% (2,7 milhões de votos).

A soma destes fatores ao polêmico uso das redes sociais, notadamente o Whatsapp, para a disseminação de informações de campanha e *fake news* sobre os oponentes<sup>78</sup>, transformou Jair Bolsonaro no maior fenômeno eleitoral da história política brasileira<sup>79</sup>. Insuflando os sentimentos antipetistas e anti-sistêmicos, o candidato tornou-se cabo eleitoral de nada menos que 52 deputados federais – dentre eles, o próprio filho, Eduardo Bolsonaro, além de figuras como Luiz Philippe de Orleans e Bragança e a jornalista Joice Hasselmann –, além de uma centena de deputados estaduais e mais de uma dezena de governadores e de senadores<sup>80</sup>. Mais que isso: conseguiu amealhar o voto útil do

primeiro turno, que desidratou o centro e lhe garantiu uma passagem tranquila para a volta final, contra um PT, representado por Fernando Haddad, com dificuldades de articulação dentro do próprio campo da esquerda<sup>81</sup>.

### *O lado internacional do “fenômeno”*

Para além da dimensão eleitoral, entretanto, é importante compreender Bolsonaro no contexto da conjuntura política global. O “fenômeno Bolsonaro” se conecta, ainda que de maneira imperfeita, a três macro-tendências internacionais. Nota-se, em primeiro lugar, um crescente apelo a soluções políticas quase-ditatoriais como forma de superar mazelas sociais, como criminalidade urbana, narcotráfico e corrupção, no espectro dos países emergentes. As versões mais brutas dessa truculência podem ser vistas nas Filipinas, com Rodrigo Duterte – a quem Bolsonaro foi comparado, em diversas ocasiões, durante a campanha<sup>82</sup> – e na Indonésia, com Joko Widodo – cujas leis penais, como castração química para pedófilos e aval para a polícia matar traficantes, já foram repercutidas por Eduardo Bolsonaro<sup>83</sup>. O primeiro-ministro da Índia, Nahendra Modi, também é criticado por flertar com o autoritarismo, principalmente em decorrência da série de prisões arbitrárias a ativistas de direitos humanos<sup>84</sup>. A Turquia de Erdoğan, por sua vez, apresenta o modelo mais bem-acabado de uma sociedade democrática cada vez mais estruturada em instituições e práticas autoritárias<sup>85</sup>.

Em segundo lugar, ao tentar promover-se como o “candidato dos evangélicos” – filiando-se, originalmente, ao PSC, batizando-se no pentecostalismo e fazendo discursos em prol de Deus e da família –, Bolsonaro dá força a grupos que pretendem rever a noção de Estado laico, reintroduzindo temáticas de cunho comportamental e religioso na agenda legislativa<sup>86</sup>. Trata-se de um processo visível na Turquia, onde o presidente Erdoğan quer construir uma “geração de pios”<sup>87</sup>, nos Estados Unidos, com o movimento *Tea Party*<sup>88</sup>, em alguns partidos da direita europeia<sup>89</sup> e até mesmo na Rússia de Vladimir Putin, na qual se observa um movimento de aproximação entre governo e a Igreja Ortodoxa do país<sup>90</sup>.

Por fim, e de maneira mais evidente, temos uma “onda conservadora” em nível global, que pode ser traduzida, em linhas gerais, pela rejeição

econômica e, sobretudo, política à globalização. Do ponto de vista econômico, não é difícil compreender que os efeitos profundamente recessivos da crise global de 2008 tenham reorganizado a política internacionalmente, unindo os “perdedores da globalização” em torno de candidatos protecionistas, nacionalistas e xenófobos – como Donald Trump, nos EUA, Marine Le Pen, na França, Geert Wilders, na Holanda e Beppe Grillo, na Itália – e em torno de decisões contrárias à integração regional, como o Brexit<sup>91</sup>.

Mais recentemente, popularizou-se uma categoria analítica para abarcar todos esses movimentos conservadores no Ocidente, o chamado anti-globalismo. Trata-se de uma reação, não necessariamente coordenada, ao que alegam ser uma tentativa “globalista” de dominação mundial. O globalismo, como projeto político, visaria à construção de um governo global, por parte das elites econômico-financeiras ocidentais, construindo seu controle total pela imposição de uma cultura única e transnacional. Para tanto, tais elites se valeriam de alguns expedientes, sendo o mais importante deles o “marxismo cultural”, proposto pelo sociólogo italiano Antonio Gramsci<sup>92</sup>. O socialismo, neste caso, seria não um instrumento de revolução no plano material, mas no ideológico – ou seja, o processo de aculturação gradativa das sociedades por meio da lenta corrosão dos três pilares da civilização ocidental, de matriz judaico-cristã: Deus, a nação e a família.

Um segundo expediente, ligado ao primeiro, seria a construção artificial de causas e problemas globais, de modo a justificar a existência e a expansão de um governo mundial<sup>93</sup>. Isso se dá, especialmente, pelas mãos das elites meta-capitalistas – as poucas famílias que detêm controle sobre as grandes fortunas mundiais, e que se articulam no Clube de Bilderberg, no *Council on Foreign Relations* e na Comissão Trilateral<sup>94</sup> – que financiam organizações não-governamentais, fundações empresariais, partidos políticos e governos na defesa de pautas progressistas e identitárias ligadas ao ambientalismo, aos direitos de minorias, ao secularismo e a uma suposta “ideologia de gênero”. Tais pautas também são defendidas no âmbito das Nações Unidas e de outros organismos internacionais, que produzem legislações que são impostas aos governos contra a vontade de seus cidadãos<sup>95</sup>.

Tudo isso, segue o argumento, popularizado no Brasil pelo escritor Olavo de Carvalho e seus seguidores<sup>96</sup>, teria como finalidade minar

as bases culturais e espirituais do Ocidente e abrir caminho para a dominação mundial. Políticos como Trump e Bolsonaro, de acordo com essa tese, são aqueles que salvarão a civilização ocidental do seu colapso iminente, derrotando o projeto globalista numa cruzada pelo fortalecimento dos valores judaico-cristãos<sup>97</sup>. Eles se associarão a um grupo mais amplo de políticos europeus – do primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán, ao ministro do interior italiano, Matteo Salvini – que vêm se organizando em uma frente de eurocéticos e populistas de direita, liderada pelo ex-estrategista de campanha de Donald Trump e ícone da direita alternativa norte-americana, Steve Bannon. Essa frente, denominada “The Movement”, busca reunir partidos e políticos anti-establishment – e, sobretudo, antiglobalistas – em torno de estratégias comuns, visando ao seu triunfo eleitoral<sup>98</sup>.

Ainda que Steve Bannon tenha negado qualquer vínculo formal com a campanha de Jair Bolsonaro no Brasil, ele chegou a endossar o candidato, em entrevista à BBC, às vésperas do segundo turno<sup>99</sup>. Meses antes, o deputado Eduardo Bolsonaro publicou, em suas redes, foto ao lado de Bannon, com o seguinte comentário: “Conversamos e concluímos ter a mesma visão de mundo. Ele afirmou ser entusiasta da campanha [de] Bolsonaro e certamente estamos em contato [para] somar forças, principalmente contra [o] marxismo cultural”<sup>100</sup>.

## O xadrez político da política externa de Bolsonaro

O triunfo de Bolsonaro no segundo turno, com 55,13% (57,8 milhões de votos), contra 44,87% de Fernando Haddad (47 milhões de votos), marcado pelo acirramento da polarização política no país, fez com que seu projeto de inserção internacional assumisse contornos mais claros. Já no discurso de vitória, na noite da eleição, o presidente-eleito indicou que faria mudanças profundas com relação à diplomacia petista – e, em certo sentido, também daquela conduzida pelo presidente Michel Temer:

“Libertaremos o Brasil e o Itamaraty das relações internacionais com viés ideológico a que foram submetidos nos últimos anos. O Brasil deixará de estar apartado das nações mais desenvolvidas. Buscaremos relações bilaterais com países que possam agregar

valor econômico e tecnológico aos produtos brasileiros. Recuperaremos o respeito internacional pelo nosso amado Brasil”<sup>101</sup>.

Jair Bolsonaro foi prontamente parabenizado por lideranças internacionais<sup>102</sup>. Os presidentes Mauricio Macri, da Argentina, Sebastian Piñera, do Chile e Mario Abdo Benítez, do Paraguai, manifestaram suas congratulações pelas redes sociais e seu desejo de cooperação com o novo presidente<sup>103</sup>. Opositores ideológicos, Evo Morales e Nicolás Maduro, também enviaram suas felicitações, em tom mais protocolar. Fora da região, os primeiros a acolher a vitória de Bolsonaro foram Matteo Salvini – que manifestou seu desejo pela rápida extradição do “terrorista vermelho”, Cesare Battisti<sup>104</sup> – além de Donald Trump<sup>105</sup> e Benjamin Netanyahu<sup>106</sup>, que chegaram a telefonar ao presidente-eleito, em gesto de simbólico de apreço. Os mandatários dos Estados Unidos e de Israel, ademais, prometeram vir à cerimônia de posse do novo presidente<sup>107</sup>. “O nanismo diplomático já é parte do passado”, celebrou o assessor internacional do PSL, em referência à querela entre Brasil e Israel sobre a invasão de Gaza, em 2014<sup>108</sup>.

O novo governo já iniciou sua transição sob pressão diplomática. Dois dias depois da vitória, o presidente-eleito confirmou, pelas redes sociais, os planos de transferir a embaixada brasileira para Jerusalém: “Israel é um Estado soberano e nós o respeitamos”<sup>109</sup>. Ao mesmo tempo, em longa entrevista ao jornal israelense Israel Hayom, Bolsonaro reiterou a promessa e voltou a dizer que fecharia a embaixada palestina e que mudaria o padrão de votação brasileiro sobre Israel nas Nações Unidas<sup>110</sup>. Na sequência, o premiê Netanyahu felicitou o brasileiro pelo passo “histórico, correto e empolgante”<sup>111</sup>.

A reação árabe foi imediata. Hanan Ashrawi, deputada do Conselho Nacional Palestino, chamou de “provocadora” a decisão, “que é ilegal diante do direito internacional e que não faz nada mais que desestabilizar a região”<sup>112</sup>. Ainda mais dura foi a posição do Hamas que, por meio de seu porta-voz, Sami Abu Zuhri, afirmou que considera a transferência da embaixada “um passo hostil ao povo palestino e à nação árabe e islâmica”<sup>113</sup>. Ao longo da semana do anúncio, a Liga dos Estados Árabes, a Organização para a Cooperação Islâmica<sup>114</sup> e o governo do Catar<sup>115</sup> urgiram o novo governo a não efetivar a decisão. No dia 5 de novembro, por fim, o governo egípcio cancelou uma visita que o chanceler Aloysio Nunes faria ao Cairo, acompanhado de uma

delegação empresarial, o que foi interpretado por diplomatas brasileiros como retaliação às declarações de Bolsonaro<sup>116</sup>.

A questão de Jerusalém é ilustrativa das dificuldades que poderiam ser enfrentadas pelo novo governo nas suas pretendidas guinadas diplomáticas. À dura resposta dos países árabes, seguiram especulações de que o Brasil poderia colocar em risco o volumoso comércio de carne e frango halal com aquele grupo de nações – responsável por um superávit de US\$ 7,1 bilhões em 2017<sup>117</sup> – além de uma série de produtos industrializados, de aparelhos médicos a escovas progressivas<sup>118</sup>. Também arriscaria suas tradicionais posições com relação ao conflito israelo-palestino, o que desagrada, em particular, o núcleo duro do Itamaraty. Nessa linha, de acordo com o embaixador aposentado Rubens Ricupero, a decisão do presidente-eleito se baseia em “muita ideologia, uma ideologia tosca, mal trabalhada”<sup>119</sup>. Poderia, ademais, colocar o Brasil na rota do terrorismo internacional, alerta feito pelo vice-presidente-eleito, general Hamilton Mourão, em entrevista: “É uma decisão que não pode ser tomada de afogadilho, de orelhada (...). Temos sempre que olhar a questão do terrorismo internacional oriundo da questão religiosa, que poderá ser transferida para o Brasil se houver um posicionamento mais forte em relação ao conflito do Oriente Médio”<sup>120</sup>.

Portanto, o grande desafio do período pós-eleitoral foi, desde o começo, alinhar as expectativas de uma base heterogênea de apoio à candidatura de Bolsonaro, que passou a disputar espaços políticos, na indicação de ministérios e no gabinete de transição. Isso explica, entre outras coisas, as diversas sinalizações confusas e o comportamento errático de certas nomeações ao longo do primeiro mês de montagem da equipe. É possível decompor a constelação de forças que sustentarão o novo governo em cinco grupos fundamentais – os cinco “Bs” da política nacional:

1. A bancada evangélica (“Bíblia”), composta por inúmeras lideranças de diferentes igrejas, algumas politicamente rivais, mas unidas pelo apoio a pautas conservadoras, no plano doméstico, e pela defesa de Israel, no plano global;
2. A bancada ruralista (“Boi”), composta pelos representantes dos setores do agronegócio e da agroindústria, desejosos por manter os fluxos comerciais de seus produtos e apoiadores da liberalização dos mercados agrícolas globalmente;

3. O grupo composto pelos militares e pela bancada da segurança pública (“Bala”), preocupada com temas como o combate ao crime organizado, defesa das fronteiras, endurecimento da legislação criminal e reforço da soberania nacional;
4. O núcleo anti-globalista do governo, diretamente vinculado ao presidente (“Bolsonaro”), formado por parte expressiva da bancada eleita pelo PSL e por demais membros do partido e alinhados com o pensamento filosófico-ideológico de Olavo de Carvalho;
5. A equipe econômica (“Bancos”), liderada por Paulo Guedes e composta por economistas liberais provenientes do mercado financeiro, defensores da abertura econômica irrestrita, de privatizações e desregulamentação bancária.

#### *A escolha do chanceler*

Em se tratando de política externa, a disputa se manifestou na indicação do nome para o Ministério das Relações Exteriores e nas primeiras decisões concretas sobre a inserção global do país. Nas duas semanas que se seguiram à vitória nas urnas, circularam, como ministeriáveis, os nomes da senadora Ana Amélia Lemos (alinhada ao grupo ruralista), do Secretário de Assuntos Estratégicos do governo Temer, Hussein Ali Kalout (com bom trânsito entre militares e liberais) e do deputado eleito, Luiz Philippe de Orleans e Bragança (um liberal com inclinações anti-globalistas).

Diante da promessa de Jair Bolsonaro de que seu ministério não seria loteado ao sabor dos interesses partidários, nomes de diplomatas de carreira também foram cotados para assumir a chancelaria do novo governo. Duas figuras rapidamente despontaram: o embaixador Hélio Vitor Ramos Filho, assessor internacional do presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ) e ex-cônsul-geral do Brasil em Miami, e o embaixador Ernesto Fraga Araújo, chefe do Departamento de Estados Unidos, Canadá e Assuntos Interamericanos do Itamaraty. Ambos deram importantes sinalizações de seu alinhamento com os princípios e propósitos do novo governo, mas enfrentavam resistências internas, especialmente em decorrência de serem embaixadores jovens e com relativamente pouca experiência em chefia de postos no exterior.

No dia seguinte à eleição, Hélio Ramos publicou um artigo, em parceria com o embaixador Marcelo Dantas, que foi lido pelos colegas de ministério como uma espécie de “carta de intenções” à equipe de Bolsonaro<sup>121</sup>. O texto oferecia um roteiro sobre as principais medidas que o futuro presidente deveria tomar em matéria de política externa, com foco na diplomacia comercial, nas relações bilaterais e no protagonismo regional para o fortalecimento da democracia e do combate ao narcotráfico. Com relação ao tema de direitos humanos, os embaixadores alertavam contra as “pedaladas diplomáticas” brasileiras, artifício do grupo “liberal-progressista” do Itamaraty, que consistia em aprovar pautas progressistas na ONU e forçar para internalizá-las na legislação brasileira. “Se quiser obter sucesso no front internacional, precisará cercar-se de equipe coesa e fiel”, afirmava o texto<sup>122</sup>.

A movimentação de Ernesto Araújo, por outro lado, foi mais ostensiva. Desde antes do primeiro turno, o diplomata estreara um blog, sugestivamente denominado “Metapolítica 17”, em que passou a fazer campanha aberta a Bolsonaro. Na sua página pessoal, chamou o PT de “partido terrorista”, comparou a “atmosfera cívica” das manifestações pró-capitão às Diretas Já, descrevendo-as como “luta pela sobrevivência da pátria”, alertou para a dominação mundial da “China maoísta” e promoveu-se como um servidor público que quer, acima de tudo, “ajudar o Brasil e o mundo a se libertarem da ideologia globalista”<sup>123</sup>. Além disso, Araújo circulou longo texto publicado em 2017, em periódico do Itamaraty, em que tecia loas a Donald Trump, “o único que ainda pode salvar o Ocidente” de seus inimigos externos – o fundamentalismo islâmico – e, principalmente, dos internos – o globalismo e a falta de Deus<sup>124</sup>. O artigo foi muito bem recebido pela equipe internacional do PSL, de inclinações anti-globalistas, e chegou a ser elogiado publicamente por Olavo de Carvalho<sup>125</sup>.

Temerosos de que um chanceler ideológico pudesse colocar a política externa em risco, sobretudo à luz das turbulências geradas pela questão da embaixada em Jerusalém, os militares do núcleo governista começaram a pressionar pela indicação de um diplomata de carreira mais experiente e melhor aceito pelo Itamaraty – o que refletiria, inclusive, o forte senso de hierarquia castrense. O grupo liderado pelo general Augusto Heleno, futuro ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), indicou o embaixador aposentado José Alfredo Graça



Lima, ex-chefe da missão brasileira junto à União Europeia, especialista em negociações comerciais e próximo do núcleo tucano do Itamaraty<sup>126</sup>.

Experiente, Graça Lima publicou um artigo no jornal *O Globo* posicionando-se em favor da alternância de poder, mas em defesa dos “princípios básicos que norteiam nossa trajetória diplomática”<sup>127</sup>. Também chegou a dar opiniões públicas sobre temas comerciais e a defender que a execução da política comercial se mantivesse a cargo do Itamaraty no curto período em que foi cotado<sup>128</sup>. Mas seu processo de “fritura” foi rápido: primeiro, o próprio presidente-eleito negou que soubesse da indicação<sup>129</sup>. Na sequência, o assessor internacional do PSL desferiu ataques públicos ao embaixador: “Quem leu o artigo do Graça Lima hoje no Globo percebeu que ele não é bem uma opção do Bolsonaro, mas do establishment”<sup>130</sup>. Horas antes, Filipe Martins tinha feito um alerta mais geral, mas igualmente contundente: “Quem quer que esteja recomendando diplomatas vinculados a FHC para chefiar o MRE tem em mente interesses estranhos aos da nação e contrários aos do presidente eleito”<sup>131</sup>.

### *Os dilemas da transição*

Após duas semanas de expectativas, o nome de Ernesto Araújo foi finalmente confirmado como o próximo chanceler no dia 14 de novembro. Nas redes sociais, o presidente o chamou de “brilhante intelectual” e afirmou que a “política externa brasileira deve ser parte do momento de regeneração que o Brasil vive hoje”<sup>132</sup>. Diante da nomeação, o futuro ministro publicou uma carta emocionada em que manifestava seu desejo de fazer parte da mudança que o povo pedira nas urnas – parodiando, inclusive, o lema de campanha de Bolsonaro: “Itamaraty com amor e com coragem!”<sup>133</sup>.

Ainda que as ideias de Ernesto Araújo sobre política externa não estejam totalmente claras, sua nomeação recebeu críticas de diversos tipos. O primeiro deles diz respeito à sua falta de experiência. Recém-promovido a Ministro de Primeira Classe, cargo mais alto na hierarquia do MRE, Araújo nunca chefiou um posto no exterior e comandava um departamento – terceiro escalão dentro do organograma. “É como se o presidente eleito tivesse indicado um general três estrelas para comandar a Defesa ou o Estado-Maior das Forças Armadas”, analisou uma fonte interna do Itamaraty<sup>134</sup>.

O segundo conjunto de críticas diz respeito ao que ele já publicou em seu blog – e segue publicando – sobre a esquerda e o globalismo:

“A aplicação dessa ideologia [de esquerda] à diplomacia produz a obsessão em seguir os “regimes internacionais”. Produz uma política externa onde não há amor à pátria mas apenas apego à “ordem internacional baseada em regras”. A esquerda globalista quer um bando de nações apáticas e domesticadas, e dentro de cada nação um bando de gente repetindo mecanicamente o jargão dos direitos e da justiça, formando assim um mundo onde nem as pessoas nem os povos sejam capazes de pensar ou agir por conta própria”<sup>135</sup>.

“Ao longo do tempo (...), a esquerda sequestrou a causa ambiental e a perverteu até chegar ao paroxismo, nos últimos 20 anos, com a ideologia da mudança climática, o climatismo (...). Esse dogma vem servindo para justificar o aumento do poder regulador dos Estados sobre a economia e o poder das instituições internacionais sobre os Estados nacionais e suas populações, bem como para sufocar o crescimento econômico nos países capitalistas democráticos e favorecer o crescimento da China”<sup>136</sup>.

A reação veio, principalmente, de grupos ambientalistas, como o Observatório do Clima, que classificou a escolha do chanceler como “estorrecedora”, dizendo que ela contraria “uma longa tradição da política externa brasileira e traz o risco de tornar o Brasil um anão diplomático e um pária global”<sup>137</sup>. Marina Silva, nas redes sociais, comentou a nomeação, dizendo que ela pode “produzir graves prejuízos para o Brasil”, pois jogaria por água abaixo “décadas de protagonismo nas negociações internacionais, sobre temas como comércio, direitos humanos e meio ambiente”<sup>138</sup>.

De fato, o núcleo do novo governo já havia dado pistas de que tiraria o Brasil do mais importante tratado climático, o Acordo de Paris. O deputado Eduardo Bolsonaro, elo de ligação da família do presidente-eleito com o anti-globalismo, chegou a publicar um vídeo, em janeiro de 2018, reproduzindo argumentos negacionistas do clima com trechos de vídeos do professor Ricardo Felício, da USP, conhecido pelo seu combate ao “climatismo”, e de Olavo de Carvalho<sup>139</sup>. Por outro lado, o argumento de Bolsonaro é mais pragmático e diz respeito aos supostos riscos que

o acordo poderia causar à soberania brasileira, fazendo referência ao fato de que o acordo apoiaria a preservação de um suposto “Triplo A”, corredor ecológico ligando Andes-Amazônia-Atlântico<sup>140</sup>.

Idealizado pela fundação colombiana Gaia Amazonas, o conceito de Triplo A nunca saiu do papel e não foi discutido nas negociações de Paris. Ainda assim, após a eleição, Bolsonaro utilizou o mesmo argumento de preservação do patrimônio amazônico para retirar o nome do Brasil como sede da próxima Conferência das Partes do Protocolo de Quioto, a COP-25, a ser realizada em 2019<sup>141</sup>. Marina Silva voltou a criticar a decisão publicamente: “Essa decisão e a defesa equivocada da saída do Acordo de Paris levará o país à irrelevância internacional nessa agenda. É mais do que constrangedor, é vergonhoso”<sup>142</sup>.

Membros do Itamaraty também se incomodaram com os posicionamentos do chanceler nomeado em seu blog. Em entrevista, o ex-chanceler dos governos Itamar Franco e Luiz Inácio Lula da Silva e ex-ministro da Defesa, Celso Amorim, disse que a nomeação de Araújo “é como ver um filme surrealista com conotações de pesadelo” e que, caso suas ideias sejam colocadas em prática, o Brasil retornaria “à Idade Média”<sup>143</sup>. A resposta do novo ministro foi rápida, em seu Twitter: “Não entendi se é crítica ou elogio, mas informo que não retornaremos à Idade Média, pois temos muito a fazer por aqui, a começar por um exame minucioso da “política externa ativa e altiva” em busca de possíveis falcatruas”<sup>144</sup>.

Alguns dias mais tarde, o futuro chanceler elaborou uma resposta mais longa a seus críticos, dentro e fora do Itamaraty. Em artigo publicado na Gazeta do Povo, argumentou, em tom de revolta, que a missão confiada a ele por Bolsonaro é “libertar o Itamaraty”, seja ao extirpar a ideologia petista-marxista da diplomacia, seja ao trazer “o povo brasileiro” para o centro das preocupações diplomáticas. Para tanto, precisaria combater o “alarmismo climático”, o “terceiro-mundismo automático”, a “adesão às pautas abortistas e anticristãs nos foros multilaterais”, a “destruição da identidade dos povos por meio da imigração ilimitada” e a “transferência brutal de poder econômico em favor de países não democráticos e marxistas”<sup>145</sup>. No dia seguinte, começou a circular no Whatsapp de servidores do Itamaraty um texto apócrifo, em reação ao artigo, em que Araújo é chamado de “Pastor das Relações Exteriores”, que deveria ter a dose aumentada de seu “remédio tarja negra”<sup>146</sup>.

Por fim, um terceiro conjunto de críticas diz respeito ao silêncio do chanceler diante do ativismo de outros atores ligados ao governo em temas de política externa. Em 26 de novembro, o deputado reeleito Eduardo Bolsonaro, acompanhado de Filipe G. Martins, partiu para os EUA com o objetivo de “resgatar a credibilidade brasileira no exterior”<sup>147</sup>. No roteiro, reuniões com o assessor de Trump, Jared Kushner, e com os senadores republicanos Ted Cruz e Marco Rubio, visitas à Câmara de Comércio Brasil-EUA e à Organização dos Estados Americanos, além de jantar de aniversário de Steve Bannon, “ícone no combate ao marxismo cultural”<sup>148</sup>.

Citado como “filho do presidente-eleito do Brasil”, Eduardo deu uma entrevista à Fox News em que reafirmou as prioridades da política externa do novo governo: alinhamento a Washington, transferência da embaixada para Jerusalém e não-reconhecimento dos resultados da última eleição venezuelana. “Vimos mandar uma mensagem ao mundo, de que o Brasil não mais será um país socialista”<sup>149</sup>.

No caminho de volta, o deputado ainda fez uma parada em Bogotá, onde se encontrou com os senadores conservadores María Fernanda Cabal e Álvaro Uribe, ex-presidente colombiano, e com Luigi Echeverri, conselheiro do presidente Iván Duque<sup>150</sup>. Na pauta, Venezuela e combate ao narcotráfico na América Latina. A escala na Colômbia acertou os últimos preparativos para a realização da Cúpula Conservadora das Américas, versão de direita do Foro de São Paulo, realizada no dia 8 de dezembro, em Foz do Iguaçu – e que contou com a participação de Eduardo Bolsonaro, Luiz Philippe de Orleans e Bragança e Olavo de Carvalho, além de parlamentares e ativistas de México, Cuba, Paraguai e Colômbia<sup>151</sup>.

Jair Bolsonaro também fez uma importante movimentação diplomática após a eleição. Enquanto o filho estava em Washington, o presidente-eleito recebeu, na sua própria casa, o Assessor de Segurança Nacional da Casa Branca, John Bolton. Conversaram sobre Venezuela, Cuba, Jerusalém e relações bilaterais. Mas algumas de suas colocações entraram em conflito com as do filho. Enquanto Eduardo afirmou, categoricamente, que a questão da transferência da embaixada não era de “se”, mas de “quando”<sup>152</sup>, o presidente disse, evasivamente, que a decisão ainda era uma “possibilidade”. Sobre o regime de Maduro, o deputado reeleito falou que o Brasil recorrerá a mecanismos de sanções econômicas e congelamento de recursos previstos da Convenção

de Palermo<sup>153</sup>, ao passo que o pai, dois dias mais tarde, disse que seu governo fará o possível, “pelas vias legais e pacíficas”, para resolver esse problema<sup>154</sup>.

No princípio daquela mesma semana, o general Hamilton Mourão havia dado uma longa entrevista à Folha de S. Paulo, expondo visões bastante distintas sobre o futuro da política externa, em particular sobre Jerusalém, em que chamou atenção para o risco de colocar o Brasil na rota do terrorismo internacional. No tocante à Venezuela, descartou qualquer interferência militar no país e afirmou que o máximo a ser feito pelo governo “é participar do esforço conjunto internacional para que a democracia retorne ao país, mas com uma pressão diplomática, sem retaliações”. Sobre ambientalismo, foi categórico: “Não resta dúvida de que existe um aquecimento global. Não acho que seja uma trama marxista”. Por fim, a respeito das relações com os Estados Unidos, pediu cautela no alinhamento com a “potência hegemônica”, urgindo uma postura equidistante com relação aos chineses: “não é o caso de comprar brigas que não podemos vencer (...). Uma briga com a China não é uma boa briga, certo?”<sup>155</sup>.

Três dias mais tarde, o presidente nacional do PSL, Luciano Bivar, declinou o convite feito, uma semana antes, pelo Partido Comunista Chinês para que correligionários do novo presidente visitassem a China, alegando “prazo exíguo” até o fim do ano<sup>156</sup>. Na semana seguinte, no primeiro evento público após sua nomeação, o embaixador Araújo, falando ao Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos, reiterou o apreço do novo governo pelas relações especiais com Trump, aliança construída a partir de uma visão de mundo comum: “Hoje vamos além de uma comunidade formal de valores, de democracia, para uma comunidade de sentimentos”<sup>157</sup>. Ao que tudo indica, na luta – material e espiritual – contra o globalismo articulada pelo núcleo do próximo governo, não há espaço para manter as boas relações com a República Popular da China.

## Considerações finais

A partir de 2019, o que veremos na política externa brasileira dependerá da correlação de forças entre os cinco Bs em torno dos quais se

estrutura a base de apoio a Jair Bolsonaro: Bíblia (os evangélicos), boi (os ruralistas), bala (os militares), bancos (os liberais) e Bolsonaro (os anti-globalistas). O grande desafio será entender que equilíbrio prevalecerá. A clivagem deverá ocorrer, na maioria dos temas, entre os dois grupos mais ideológicos (Bíblia e Bolsonaro), que enxergam a política externa, acima de tudo, como instrumento de realização espiritual ou identitária, e os dois grupos mais pragmáticos (boi e bancos), preocupados em manter uma conjuntura política tranquila, que assegure ao país os fluxos de comércio e investimentos necessários à recuperação econômica. O grande elemento de convergência entre os grupos é o antipetismo.

O Itamaraty, outrora principal formulador da política externa, terá o papel crucial de evitar excessos vindos do núcleo-duro da presidência. O termo “contenção de danos”, aliás, já vem sendo utilizado para descrever a importância da burocracia diplomática no contexto do próximo governo<sup>158</sup>. A nomeação do embaixador Otávio Brandelli para a Secretaria-Geral do MRE, por exemplo, pode ajudar a resguardar o ímpeto de grupos governistas de desmontar os mecanismos de integração regional, uma vez que o nomeado é diretor do Departamento de Mercosul do Itamaraty<sup>159</sup>. Mas a formulação também dependerá de como os grupos políticos se articulam em ministérios-chave, sobretudo nas funções comerciais da Fazenda. A indicação de Marcos Troyjo para a Secretaria de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais da “superpasta” de Paulo Guedes sinaliza a prevalência do grupo liberal na condução das questões comerciais<sup>160</sup>, orientado pelo desejo de se fortalecerem acordos bilaterais.

Espera-se, por outro lado, que o Congresso Nacional, onde habitam os principais articuladores das forças políticas indicadas acima, seja um palco central para os debates sobre política externa do próximo governo. Nesse sentido, as eleições para as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, tanto na Câmara quanto no Senado, deverão ganhar enorme relevância nesse processo. Diante da conturbada transição de governo, será fundamental observar em que medida o Itamaraty, talvez alinhado com os militares, cautelosos e mais conservadores, será capaz de manter as tradições diplomáticas do Brasil (autonomia, universalismo, multilateralismo) sob pressão de dentro do Executivo e, cada vez mais, do Legislativo.

## NOTAS

1. Lopes, Dawisson e Faria, Carlos Aurélio. “Eleições Presidenciais e Política Externa”. *Estudos Internacionais*, vol. 2, no. 2, 2014.
2. The Guardian. “*The new Venezuela? Brazil populist Bolsonaro’s scare tactic gains traction*”, 11 de outubro de 2018. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/11/brazil-venezuela-jair-bolsonaro-workers-party>
3. Degaut, Marcos. “A política externa nas eleições de 2018: a grande ausência”. Nexo, 21 de agosto de 2018. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2018/A-pol%C3%ADtica-externa-nas-ele%C3%A7%C3%B5es-de-2018-a-grande-aus%C3%A2ncia>
4. Ver Lessa, Antonio C. “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, no. spe., 1998.
5. Nogueira, João Pontes e Messari, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
6. Coligação O Povo Feliz de Novo (PT-PCdoB-PROS). “Plano de Governo 2019-2022”, 2018, p. 12.
7. PDT. “Diretrizes para uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento para o Brasil”, 2018, p. 59.
8. Coligação Unidos para Transformar o Brasil (Rede/PV). “Brasil justo, ético, próspero e sustentável”, 2018, p. 18.
9. PSDB. “Um futuro de prosperidade está aberto a todos os brasileiros”, 2018, p. 8.
10. PSL. “O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo”, 2018, p. 79.
11. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao-Compilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.Htm)
12. Ikenberry, G. John. “*The end of liberal international order?*”. *International Affairs*, vol. 94, no. 1, 2018.
13. PDT, 2018, op. cit, p. 59.

14. PSL, 2018, op. cit, p. 79.
15. Folha de S. Paulo, “Brasil sairá da ‘ONU comunista’ se eu for eleito, diz Bolsonaro”, 18 de agosto de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/brasil-saira-da-onu-comunista-se-for-eleito-diz-bolsonaro.shtml>
16. Lessa, 1998, op. cit.
17. Coligação O Povo Feliz de Novo, 2018, op. cit, p. 12.
18. PDT, 2018, op. cit, p. 59.
19. Coligação Unidos para Transformar o Brasil, 2018, op. cit, p. 38.
20. PSDB, 2018, op. cit, p. 8.
21. PSL, 2018, op. cit, p. 79.
22. Carta Capital. “Haddad: Brasil deve ajudar Venezuela a encontrar caminho pela democracia”, 3 de outubro de 2018. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/haddad-brasil-deve-ajudar-venezuela-a-encontrar-caminho-da-democracia>
23. UOL. “Haddad defende solução democrática para Venezuela e critica EUA”, 15 de outubro de 2018. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/agencia-estado/2018/10/15/haddad-defende-solucao-democratica-para-venezuela-e-critica-eua.htm>
24. Poder 360. “Comprova: meme mistura e distorce frases ditas por Ciro Gomes”, 18 de setembro de 2018. Disponível em <https://www.poder360.com.br/eleicoes/comprova-meme-mistura-e-distorce-frases-ditas-por-ciro-gomes/>
25. Boletim da Liberdade. “Ciro Gomes critica oposição venezuelana: ‘fascista, neonazista, entreguista’”, 29 de maio de 2018. Disponível em <https://www.boletimdaliberdade.com.br/2018/05/29/ciro-gomes-critica-oposicao-venezuelana-fascista-neonazista-entreguista/>
26. <https://twitter.com/marinasilva/status/1024495869301870592>
27. “REDE manifesta seu repúdio ao governo autoritário de Nicolás Maduro”, 30 de julho de 2017. Disponível em <http://redesustentabilidade.org.br/2017/07/30/rede-manifesta-seu-repudio-ao-governo-autoritario-de-nicolas-maduro-2/>



28. Exame. “Eleições 2018: o que pensa Geraldo Alckmin sobre política externa”, 24 de setembro de 2018. Disponível em <https://exame.abril.com.br/mundo/eleicoes-2018-o-que-pensa-geraldo-alckmin-sobre-politica-externa/>
29. Brasil de Fato. “Filho de Bolsonaro ameaça entrar em guerra contra a Venezuela”, 24 de outubro de 2018. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2018/10/24/filho-de-bolsonaro-ameaca-entrar-em-guerra-contra-a-venezuela/>
30. O Estado de S. Paulo. “Acordo bilateral pode substituir Mercosul, diz deputado”, 20 de outubro de 2018. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,acordo-bilateral-pode-substituir-mercosul-diz-deputado-luiz-philippe-de-orleans-e-braganca,7000255264>
31. Folha de S. Paulo. “Colômbia sugere aliança com Bolsonaro para derrubar Maduro”, 19 de outubro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/10/colombia-sugere-alianca-com-bolsonaro-para-derrubar-maduro.shtml>
32. Coligação O Povo Feliz de Novo, 2018, op. cit, p. 12.
33. PDT, 2018, op. cit, p. 59.
34. Coligação Unidos para Transformar o Brasil, 2018, op. cit, p. 38.
35. Valor Econômico. “Brasil deve mirar TPP e Aliança do Pacífico, diz coordenador de Alckmin”, 15 de maio de 2018. Disponível em <https://www.pressreader.com/brazil/valor-econ%C3%B4mico/20180515/281668255622584>
36. <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/901143413587890176>
37. <https://twitter.com/bolsonarosp/status/746333095012470784>
38. PSL, 2018, op. cit, p. 79.
39. Folha de S. Paulo. “Bolsonaro quer formar ‘bloco liberal’ na América Latina”, 22 de outubro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/10/bolsonaro-quer-formar-bloco-liberal-na-america-latina.shtml>
40. Valor Econômico. “Paulo Guedes diz que Mercosul não é prioridade de Bolsonaro”, 29 de outubro de 2018. Disponível em <https://www.valor.com.br/politica/5955237/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-e-prioridade-de-bolsonaro>

41. PDT, 2018, op. cit, p. 60.
42. Xinhua. “Candidata brasileira Marina Silva afirma que relações com a China devem ser ampliadas”, 9 de junho de 2018. Disponível em [http://portuguese.xinhuanet.com/2018-06/09/c\\_137241755.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2018-06/09/c_137241755.htm)
43. Exame. “Eleições 2018: o que pensa Marina Silva sobre política externa”, 22 de setembro de 2018. Disponível em <https://exame.abril.com.br/mundo/eleicoes-2018-o-que-pensa-marina-silva-sobre-politica-externa/>
44. Reuters, “Brazil’s Alckmin to follow pragmatic trade policy: running mate”, 8 de agosto de 2018. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-brazil-politics-alckmin/brazils-alckmin-to-follow-pragmatic-trade-policy-running-mate-idUSKBN1KT2OL>
45. Folha de S. Paulo. “Plataforma econômica de Alckmin propõe abertura comercial gradual”, 23 de julho de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/plataforma-economica-de-alckmin-propoe-abertura-comercial-gradual.shtml>
46. Gazeta do Povo. ““Bolsonaro teme o avanço chinês no Brasil. Ele está certo?”, 1 de março de 2018. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/bolsonaro-teme-o-avanco-chines-no-brasil-ele-esta-certo-4jhhllfsj7jaowe4tfsm3e83e>
47. <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/939867914840215552>
48. Exame. “A República Popular da China não gostou desta viagem de Bolsonaro”, 16 de março de 2018. Disponível em <https://exame.abril.com.br/brasil/a-republica-popular-da-china-nao-gostou-desta-viagem-de-bolsonaro/>
49. Estado de S. Paulo, “Em editorial, China faz alerta a Bolsonaro e diz que custo pode ser grande para o Brasil”, 31 de outubro de 2018. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-editorial-china-faz-alerta-a-bolsonaro-e-diz-que-custo-pode-ser-grande-para-o-brasil,70002576662>
50. Partido Democrático Trabalhista. “Diáspora e Israel”, s/d. Disponível em <http://www.pdt.org.br/index.php/diaspورا-e-israel-2/>
51. “Em nota, PSOL reafirma apoio à luta do povo palestino”, 3 de fevereiro de 2018. Disponível em <http://psol50.org.br/em-nota-psol-reafirma-apoio-a-luta-do-povo-palestino/>

52. Partido dos Trabalhadores. “Comunicado contra a declaração de mudança da embaixada dos EUA para Jerusalém”, <http://www.pt.org.br/blog-secretarias/comunicado-contra-a-declaracao-de-mudanca-da-embaixada-dos-eua-para-jerusalem/>
53. Entrevista de Marina Silva a Glenn Greenwald, do The Intercept, 14 de setembro de 2018. Disponível em <https://theintercept.com/2018/09/14/marina-silva-entrevista/>
54. Pesaro, Floriano. “A certeza inabalável de defender Israel”, 17 de maio de 2018. Disponível em <http://glorinhacohen.com.br/?p=43584>
55. BOL, “PSDB contrasta com PT e rejeita opinar sobre Oriente Médio”, 8 de janeiro de 2009. Disponível em <https://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2009/01/08/psdb-contrasta-com-pt-e-rejeita-opinar-sobre-oriente-medio.jhtm>
56. Folha de S. Paulo. “Alckmin tem apoio da comunidade judaica maior que Bolsonaro, diz líder”, 11 de setembro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/alckmin-tem-apoio-da-comunidade-judaica-maior-que-bolsonaro-diz-lider.shtml>
57. Partido dos Trabalhadores. “Comunicado sobre violência na Palestina”, 15 de maio de 2018. Disponível em <http://www.pt.org.br/blog-secretarias/comunicado-sobre-a-violencia-na-palestina/>
58. Pragmatismo Político. “Bolsonaro elogia Israel e pede desculpas por posicionamento do Brasil”, 31 de julho de 2014. Disponível em <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2014/07/bolsonaro-elogia-israel-e-pede-desculpas-por-posicionamento-brasil.html>
59. <https://www.youtube.com/watch?v=2RLy8qqHuJg>
60. Gospel Prime, “PSC investe em relação com Israel”, 10 de maio de 2016. Disponível em <https://noticias.gospelprime.com.br/psc-relacao-com-israel-viagem-bolsonaro/>
61. Gospel Prime, “Jair Bolsonaro é batizado por pastor no rio Jordão”, 12 de maio de 2016. Disponível em <https://noticias.gospelprime.com.br/jair-bolsonaro-batizado-rio-jordao/>
62. <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/qual-e-a-ideia-religiosa-que-une-jair-bolsonaro-e-donald-trump-em-relacao-a-israel-1437tgl-t3ek7512e3m1f2atuf/>

63. Gospel Prime. “Brasil está contra Israel na ONU e isso traz maldição ao país, alerta pastora”, 28 de abril de 2017. Disponível em <https://noticias.gospelprime.com.br/brasil-contra-israel-onu-maldicao/>
64. [https://www.chamada.com.br/mensagens/israel\\_maior\\_sinal.html](https://www.chamada.com.br/mensagens/israel_maior_sinal.html)
65. Gospel Prime. “Líderes evangélicos querem que Brasil transfira embaixada em Israel para Jerusalém”, 7 de dezembro de 2017. Disponível em <https://noticias.gospelprime.com.br/lideres-querem-que-brasil-transfira-embaixada-em-israel-para-jerusalem/>
66. <https://www.youtube.com/watch?v=Hy4QrPOIVSI>
67. <https://www.youtube.com/watch?v=GU0qkdaZTPA>
68. <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/939942729383018496>
69. <https://www.youtube.com/watch?v=neqwcKdZ5W8>
70. Araújo, Ernesto. “Trump e o Ocidente”. *Cadernos de Política Exterior*, vol. 3, no. 6, 2017.
71. <http://sensoincomum.org/2017/12/08/anti-globalista-exemplo-de-israel/>
72. Casarões, Guilherme e Vigevani, Tullo. “O lugar de Israel e da Palestina na política externa brasileira”. *História*, vol. 33, no. 2, 2014.
73. O Povo. “Bolsonaro diz que, se eleito, vai retirar embaixada da Palestina do Brasil”, 7 de agosto de 2018. Disponível em <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/ae/2018/08/bolsonaro-diz-que-se-eleito-vai-retirar-embaxada-da-palestina-do-br.html>
74. Sputnik Brasil. “Palestino diz que Bolsonaro precisa estudar após ameaça de retirar embaixada de Brasília”, 10 de agosto de 2018. Disponível em <https://br.sputniknews.com/brasil/2018081011925981-bolsonaro-embaxada-palestina/>
75. Avritzer, Leonardo. *Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
76. El País Brasil. “TSE barra candidatura de Lula, mas libera programa só com Haddad na TV”, 1 de setembro de 2018. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/31/politica/1535731172\\_241117.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/31/politica/1535731172_241117.html)
77. Nobre, Marcos. “Tempo eleitoral: modos de usar”. *Revista Piauí*, 15 de agosto de 2018. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/tempo-eleitoral-modos-de-usar/>

78. El País Brasil. “WhatsApp, uma arma eleitoral sem lei”, 21 de outubro de 2018. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/18/tecnologia/1539899403\\_489473.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/18/tecnologia/1539899403_489473.html)
79. “Arrastão da direita redefine o país”. *Revista Piauí*, 8 de outubro de 2018. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/arrastao-da-direita-redefine-o-pais/>
80. Nicolau, Jairo. “O triunfo do bolsonarismo”. *Revista Piauí*, edição 146, novembro de 2018. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-triunfo-do-bolsonarismo/>
81. Seleme, Ascânio. “O paradoxo Haddad”. *O Globo*, 16 de setembro de 2018. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/o-paradoxo-haddad-23072845>
82. Vice Brasil. “Bolsonaro não é o Trump brasileiro. Ele é o Duterte”, 19 de outubro de 2018. Disponível em [https://www.vice.com/pt\\_br/article/zm97ax/bolsonaro-nao-e-o-trump-brasileiro-ele-e-o-duterte](https://www.vice.com/pt_br/article/zm97ax/bolsonaro-nao-e-o-trump-brasileiro-ele-e-o-duterte)
83. <https://twitter.com/bolsonarosp/status/988436339023667200>
84. Nilsen, Alf Gunvald. “An authoritarian India is beginning to emerge”. *The Wire*, 31 de agosto de 2018. Disponível em <https://thewire.in/politics/an-authoritarian-india-is-beginning-to-emerge>
85. Ver, entre outros, editorial do *Wall Street Journal*, “Turkey’s authoritarian choice”, 24 de junho de 2018. Disponível em <https://www.wsj.com/articles/turkeys-authoritarian-choice-1529878097>
86. Época. “Como Bolsonaro se tornou o candidato dos evangélicos”, 6 de outubro de 2018. Disponível em <https://epoca.globo.com/como-bolsonaro-se-tornou-candidato-dos-evangelicos-23126650>
87. Reuters. “With more Islamic schooling, Erdogan aims to reshape Turkey”, 25 de janeiro de 2018. Disponível em <https://www.reuters.com/investigates/special-report/turkey-erdogan-education/>
88. Posner, Sarah. “The Tea Party’s religious roots exposed”. *The Guardian*, 12 de outubro de 2010. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/belief/2010/oct/12/tea-party-religious-right>
89. Cremer, Tobias. “Defenders of the Faith: why right-wing populists are embracing religion”. *New Statesman*, 30 de maio de 2018. Disponível em <https://www.newstatesman.com/2018/05/defenders-faith-0>

90. Ver Soroka, George. “*Putin’s Patriarch: does the Kremlin control the Church?*”. *Foreign Affairs*, 11 de fevereiro de 2016; Stroop, Christopher. “*Putin Wants God (or at least the Church) on His Side*”. *Foreign Policy*, 10 de setembro de 2018. Disponível em <https://foreignpolicy.com/2018/09/10/putin-wants-god-or-at-least-the-church-on-his-side/>
91. Época. “Analistas de fora do Brasil associam Bolsonaro a tendência global de populismo ultradireitista”. 10 de outubro de 2018. Disponível em <https://epoca.globo.com/analistas-de-fora-do-brasil-associam-bolsonaro-tendencia-global-de-populismo-ultradireitista-23144036>
92. Magalhães, David. “Quem tem medo do globalismo?”. *O Estado de S. Paulo*, 17 de novembro de 2018. Disponível em <https://cultura.estadao.com.br/blogs/estado-da-arte/quem-tem-medo-do-globalismo/>
93. Bernardin, Pascal. *O Império Ecológico (ou a subversão da ecologia pelo globalismo)*. Campinas: Vide Editorial, 2015.
94. Carvalho, Olavo de e Dugin, Alexandre. *Os EUA e a Nova Ordem Mundial*. Campinas: Vide Editorial, 2012.
95. Para versões mais conspiratórias deste argumento, ver Jasper, William F. *Global Tyranny... step by step: the United Nations and the Emerging New World Order*. Appleton: Western Islands, 1992; Kincaid, Cliff. *Global Bondage: the UN plan to rule the world*. Dallas: Vital Issues, 1995.
96. Carvalho, Olavo de. *O Mínimo que você precisa saber para não ser um idiota*. Rio de Janeiro: Record, 2017.
97. Araújo, 2017, op. cit.
98. Politico, “*Welcome to Europe’s ‘club’ for populists*”, 9 de outubro de 2018. Disponível em <https://www.politico.eu/article/euroskeptics-stein-bannon-michael-modrikamenwelcome-to-europes-first-populist-club/>
99. BBC News Brasil. “Steve Bannon declara apoio a Bolsonaro, mas nega vínculo com campanha: ‘ele é brilhante’”, 26 de outubro de 2018. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45989131>
100. <https://twitter.com/bolsonarosp/status/1025484112470179840>
101. G1. “Íntegra: discurso de Jair Bolsonaro após vitória eleitoral”. 28 de outubro de 2018. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/28/integra-discurso-de-jair-bolsonaro-apos-vitoria-eleitoral.ghtml>

102. Uol. “Líderes internacionais parabenizam Bolsonaro pela vitória”, 29 de outubro de 2018. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/deutschewelle/2018/10/29/lideres-internacionais-parabenizam-bolsonaro-pela-vitoria.htm>
103. Correio do Povo. “Macri parabeniza Bolsonaro e defende trabalho conjunto”, 28 de outubro de 2018. Disponível em <https://www.correiodopovo.com.br/Noticias/Politica/2018/10/664916/Macri-parabeniza-Bolsonaro-e-defende-trabalho-conjunto>
104. <https://twitter.com/matteosalvinimi/status/1056672554520375297>
105. <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1056885392522260480>
106. <https://twitter.com/netanyahu/status/1056989327434137600>
107. O Globo. “Netanyahu confirma presença na posse de Bolsonaro”, 29 de outubro de 2018. Disponível em <https://oglobo.globo.com/mundo/netanyahu-confirma-presenca-na-posse-de-bolsonaro-23269924>
108. <https://twitter.com/filgmartin/status/1056988893197881349>
109. <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1058079511395401728>
110. <https://www.israelhayom.co.il/article/604385>
111. <https://twitter.com/netanyahu/status/1058230060988022786>
112. Isto É. “Palestinos atacam decisão de Bolsonaro sobre Jerusalém”, 2 de novembro de 2018. Disponível em <https://istoe.com.br/palestinos-atacam-decisao-de-bolsonaro-sobre-jerusalem/>
113. <https://twitter.com/DSZuhri/status/1058232515603775488>
114. TRT. “OCI rejeita decisão do Brasil de transferir sua embaixada para Jerusalém”, 4 de novembro de 2018. Disponível em <http://www.trt.net.tr/portuguese/america-latina/2018/11/04/oci-rejeita-decisao-do-brasil-de-transferir-sua-embaixada-para-jerusalem-1081131>
115. UOL Notícias. “Catar pede a Bolsonaro que não transfira embaixada em Israel para Jerusalém”, 3 de novembro de 2018. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2018/11/03/catar-pede-que-bolsonaro-nao-transfira-embaixada-em-israel-para-jerusalem.htm>
116. Folha de S. Paulo, “Declaração de Bolsonaro faz Egito cancelar viagem de comitiva brasileira”, 5 de novembro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/apos-declaracoes-de-bolsonaro-egito-cancela-viagem-de-comitiva-brasileira.shtml>

117. Ver Hannun, Rubens. “Nosso país sempre atuou pela resolução de conflitos”. *Folha de S. Paulo*, 10 de novembro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/11/o-brasil-deve-transferir-sua-embaixada-em-israel-para-jerusalem-como-propos-jair-bolsonaro-nao.shtml>
118. Goulart, Josette. “Fazendo a egípcia”. *Revista Piauí*, 14 de novembro de 2018. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/fazendo-a-egipcia/>
119. UOL. “Rcuperero: ideologia do governo Bolsonaro é tosca e pode prejudicar Brasil”. 3 de dezembro de 2018. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/12/03/ideologia-do-governo-bolsonaro-e-tosca-e-prejudicaria-brasil-diz-ricupero.htm>
120. Folha de S. Paulo. “Não é o caso de comprar brigas que não podemos vencer, diz Hamilton Mourão”, 23 de novembro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/nao-e-o-caso-de-comprar-brigas-que-nao-podemos-vencer-diz-hamilton-mourao.shtml>
121. Folha de S. Paulo. “Assessor de Rodrigo Maia desponta como candidato a chanceler de Bolsonaro”, 31 de outubro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/10/assessor-de-rodriigo-maia-desponta-como-candidato-a-chanceler-de-bolsonaro.shtml>
122. Ramos Filho, Hélio V. e Dantas, Marcelo O. “Política externa sem pedaladas diplomáticas”. *Correio Braziliense*, 30 de outubro de 2018. Disponível em [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/10/30/interna\\_politica,716407/artigo-politica-externa-sem-pedaladas-diplomaticas.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/10/30/interna_politica,716407/artigo-politica-externa-sem-pedaladas-diplomaticas.shtml)
123. Folha de S. Paulo. “Chefe de departamento do Itamaraty usa blog para fazer campanha para Bolsonaro”, 1º de outubro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/10/chefe-de-departamento-do-itamaraty-usa-blog-para-fazer-campanha-para-bolsonaro.shtml>
124. Araújo, 2017, op. cit.
125. Conversa Afiada. “Olavo de Carvalho indicou o novo chanceler”, 15 de novembro de 2018. Disponível em <https://www.conversaafiada.com.br/politica/olavo-de-carvalho-indicou-novo-chanceler>
126. Veja. “Embaixador é o favorito para chefiar Itamaraty no governo Bolsonaro”, 7 de novembro de 2018. Disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/embaixador-e-o-favorito-para-comandar-itamaraty-no-governo-bolsonaro/>



127. Graça Lima, José. “Por uma política externa construtiva”. *O Globo*, 6 de novembro de 2018.
128. Valor Econômico. “Cotado, Graça Lima faz defesa do Itamaraty”, 14 de novembro de 2018.
129. O Antagonista. “Bolsonaro desconhece novo nome para o Itamaraty”, 7 de novembro de 2018. Disponível em <https://www.oantagonista.com/brasil/bolsonaro-desconhece-novo-nome-para-o-itamaraty/>
130. <https://twitter.com/filgmartin/status/1060301788316868608>
131. <https://twitter.com/filgmartin/status/1060191766211637248>
132. <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1062773135890624513>
133. <https://twitter.com/LeticiaCatel/status/1062828499680092161>
134. Reuters. “Diplomatas reagem mal à indicação de Araújo ao Itamaraty e apontam quebra de hierarquia”, 14 de novembro de 2018. Disponível em <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN1NJ379-OB RTP>
135. Araújo, Ernesto. “Querer grandeza”. *Metapolítica* 17, 3 de novembro de 2018. Disponível em <https://www.metapoliticabrasil.com/blog/querer-grandeza>
136. Araújo, Ernesto. “Sequestrar e perverter”. *Metapolítica* 17, 12 de outubro de 2018. Disponível em <https://www.metapoliticabrasil.com/blog/sequestrar-e-perverter>
137. Correio Braziliense. “Ambientalistas e europeus questionam escolha do novo chanceler”, 17 de novembro de 2018. Disponível em [https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/11/17/interna\\_politica,719978/ambientalistas-e-europeus-questionam-escolha-de-ernesto-araujo.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/11/17/interna_politica,719978/ambientalistas-e-europeus-questionam-escolha-de-ernesto-araujo.shtml)
138. <https://twitter.com/MarinaSilva/status/1063483186766860288>
139. <https://www.facebook.com/bolsonaro.enb/videos/por-aquecimento-global-para-quemdonald-j-trump-retirou-os-eua-do-acordo-de-paris/814659805393312/>
140. Terra. “Bolsonaro diz que pode retirar Brasil do Acordo de Paris”, 3 de setembro de 2018. Disponível em <https://www.terra.com.br/noticias/eleicoes/bolsonaro-diz-que-pode-retirar-brasil-do-acordo-de-paris-se-eleito,caed370c41ae259fed93471d92371014mzabk7wj.html>

141. O Globo. “Bolsonaro diz que pediu cancelamento da COP-25 no Brasil e cita “Triplo A””, 28 de novembro de 2018. Disponível em <https://oglobo.globo.com/sociedade/bolsonaro-diz-que-pediu-cancelamento-da-cop-25-no-brasil-cita-triplo-a-23266445>
142. <https://twitter.com/MarinaSilva/status/1068149389225586691>
143. Brasil de Fato. “Celso Amorim sobre novo chanceler: “O debate será impossível””, 15 de novembro de 2018. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2018/11/15/celso-amorim-sobre-novo-chanceler-o-debate-sera-impossivel/>
144. <https://twitter.com/ernestofaraujo/status/1064288306773590016>
145. Araújo, Ernesto. “Mandato popular na política externa”. *Gazeta do Povo*, 25 de novembro de 2018.
146. Carta Capital. “Em Whatsapp de diplomatas, chanceler é chamado de “pastor tarja preta””, 28 de novembro de 2018.
147. <https://twitter.com/bolsonarosp/status/1066853589216309248>
148. <https://twitter.com/BolsonaroSP/status/1067637284831404032>
149. <https://twitter.com/BolsonaroSP/status/1068987214695145474>
150. <https://twitter.com/BolsonaroSP/status/1069145261497294849>
151. Folha de S. Paulo, “Militares falharam em não combater comunismo, diz Olavo de Carvalho em 1ª Cúpula Conservadora”, 8 de dezembro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/militares-falharam-em-combater-comunismo-diz-olavo-de-carvalho-em-la-cupula-conservadora.shtml>
152. Folha de S. Paulo, “Eduardo Bolsonaro diz que mudança de embaixada brasileira para Jerusalém está decidida”, 27 de novembro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/eduardo-bolsonaro-diz-que-mudanca-de-embaixada-brasileira-para-jerusalem-esta-decidida.shtml>
153. Valor Econômico. “Eduardo Bolsonaro propõe ação contra a Venezuela”, 27 de novembro de 2018.
154. Folha de S. Paulo. “Bolsonaro diz ter debatido Venezuela, Cuba e Jerusalém com assessor de Trump”, 29 de novembro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/bolsonaro-diz-ter-debatido-venezuela-cuba-e-jerusalem-com-assessor-de-trump.shtml>

155. Folha de S. Paulo. “Não é o caso de comprar brigas que não podemos vencer, diz Hamilton Mourão”, 23 de novembro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/nao-e-o-caso-de-comprar-brigas-que-nao-podemos-vencer-diz-hamilton-mourao.shtml>
156. Terra. “Presidente do PSL declina de visita à China neste ano”, 26 de novembro de 2018. Disponível em <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/presidente-do-psl-declina-de-visita-a-china-este-ano-por-prazo-exiguo,9d628735406f2835c7e291f6bbeee01dibkyu66d.html>
157. Folha de S. Paulo, “O céu é o limite para relação entre Brasil e EUA”, diz futuro chanceler”, 4 de dezembro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/o-ceu-e-o-limite-para-relacao-entre-brasil-e-eua-diz-futuro-chanceler.shtml>
158. Exame. “Bolsonaro já compromete o Brasil no exterior”, diz Rubens Ricupero”, 23 de novembro de 2018. Disponível em <https://exame.abril.com.br/mundo/bolsonaro-ja-compromete-o-brasil-no-exterior-diz-rubens-ricupero/>
159. <https://twitter.com/ernestofaraujo/status/1070435847282089985>
160. Interfarma. “Marcos Troyjo é anunciado secretário de Comércio Exterior no governo Bolsonaro”, 29 de novembro de 2018. Disponível em <https://www.interfarma.org.br/noticias/1835>

## SUMMARIO

### Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro

O objetivo deste artigo é duplo. Em primeiro lugar, quer-se apresentar, de maneira organizada, as posições gerais e específicas sobre política externa por parte das principais candidaturas à presidência da República no Brasil, em 2018, mostrando o quadro estrutural e conjuntural dentro da qual tais posições se inserem. Em segundo lugar, deseja-se discutir os principais desafios da política externa brasileira no governo Bolsonaro, cuja candidatura trouxe importantes rupturas à tradição diplomática e às posições históricas do país.

**RESUMEN**

**Elecciones, política exterior y  
los desafíos del nuevo gobierno brasileño**

El objetivo de este artículo es doble. En primer lugar, queremos presentar, de manera organizada, las posiciones generales y específicas sobre política exterior de los principales candidatos a la Presidencia de la República en las elecciones brasileñas de 2018, mostrando el marco estructural y coyuntural en el que dichas posiciones se insertan. En segundo lugar, pretendemos discutir los principales desafíos de la política exterior brasileña en el gobierno Bolsonaro, ya que su victoria acarreó importantes rupturas en la tradición diplomática y las posiciones históricas del país.

**ABSTRACT**

**Elections, Foreign Policy and the Challenges  
of the New Brazilian Administration**

This article has a two-fold objective: First, we want to present, in an organized way, the general and specific foreign-policy stances of the main presidential candidates for the 2018 Brazilian elections, including the structural framework and scenario within which each position should be placed. Secondly, we intend to discuss the main challenges of Brazilian foreign policy in the Bolsonaro Administration, since his victory led to significant ruptures in the diplomatic tradition and historical positions of the country.



# La nueva alternancia en México y los impactos en las relaciones con Latinoamérica

Marcela Franzoni

## Introducción

La llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la presidencia de México representó una alternancia histórica en el país. Durante gran parte del siglo XX y del siglo XXI, México fue gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y por el Partido Acción Nacional (PAN), lo que atribuye gran novedad a la elección del candidato del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), un partido creado apenas en 2013 y todavía sin gran representatividad nacional. Su principal liderazgo, con todo, no es un personaje nuevo. AMLO empezó su trayectoria política en el PRI, fue Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) de 2000 hasta 2005 y ya había competido dos veces por la presidencia, en 2006 y en 2012.

Andrés Manuel López Obrador fue electo en un escenario de gran insatisfacción popular con relación a la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y de desconfianza de los dos partidos tradicionales de México, el PAN y el PRI. El presidente anterior no fue capaz de responder satisfactoriamente a los retos de México y ese vacío abrió espacio para propuestas más nacionalistas y preocupadas por las cuestiones de dimensión social. Como apuntan los datos oficiales analizados en ese capítulo, se ve que en el último gobierno se incrementó la violencia y las denuncias de corrupción, así como el crecimiento económico se mantuvo estancado.

Todavía hace falta más detalles acerca de cuál será la estrategia de Andrés Manuel López Obrador. En términos de política exterior, las propuestas son genéricas. Se pone como prioridad la defensa de los mexicanos que viven en Estados Unidos, así como se plantea combatir las causas estructurales de la migración internacional a partir de la cooperación multilateral con Centroamérica (Morena, 2018). Para América Latina, se retoma el papel clave de la región en la diversificación de las relaciones económicas internacionales de México, aunque se mencione la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico de manera superficial. Tampoco se detalla cómo las iniciativas se pueden convertir de hecho en mecanismos de disminución de la dependencia comercial hacia Estados Unidos, objetivo de la diversificación.

Andrés Manuel López Obrador llega a la presidencia de México en un momento de gran incertidumbre en América Latina. La orientación más nacionalista y de centroizquierda del líder de Morena contrasta con la posición política-ideológica de las otras dos nuevas potencias medianas<sup>1</sup> de América Latina, Brasil y Argentina, que desarrollan políticas más alineadas con los Estados Unidos. Los dos países, como también Venezuela, enfrentan coyunturas de crisis económica y política, lo que disminuye su interés en mecanismos de cooperación regionales latinoamericanos, como CELAC, y puede dificultar las relaciones bilaterales y multilaterales con México.

El capítulo se divide en tres secciones. La primera trae una discusión un poco más teórica acerca del dilema de la política exterior de México, su relación con Estados Unidos y algunos de sus efectos en las relaciones con otras regiones del sistema internacional. La segunda parte está divi-

dida en tres: 1. Presentación de datos acerca de las últimas elecciones en que compitió AMLO y su trayectoria política general; 2. Los retos que enfrenta actualmente México después de los seis años de presidencia de Enrique Peña Nieto y las respectivas propuestas de Andrés Manuel López Obrador; 3. Lo que propone Andrés Manuel López Obrador para las relaciones de México con América Latina. Finalmente, las conclusiones que todavía son preliminares, ya que apenas empieza el nuevo período de gobierno en México. Con todo, ya se puede observar que aparte de ser caracterizado como un gobierno con orientación político-ideológica más de centroizquierda, la presidencia de AMLO no presenta señales de que reformulará la estrategia de inserción internacional del país. Hay fuertes evidencias de que se mantendrá la estrategia originada en los 80 de volverse hacia el Norte desarrollado y de asociación económica con los Estados Unidos. La presencia del representante de AMLO en las negociaciones para la actualización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ahora Acuerdo Estados Unidos - México - Canadá (USMCA, en inglés) indica una transición sin rupturas.

En ese sentido, los objetivos genéricos presentados en las relaciones con América Latina evidencian que el gobierno mexicano no presenta grandes ambiciones en términos de cooperación multilateral, por el contrario, es reforzada justamente la migración y el comercio como temáticas clave. Las limitadas expectativas en Latinoamérica también pueden ser explicadas por la incertidumbre política y económica de la región, con la crisis en Brasil, en Argentina y en Venezuela.

Se concluye que las relaciones con Latinoamérica son condicionadas por el dilema histórico de la política exterior de México: las relaciones con Estados Unidos. Los principales temas de acción del nuevo gobierno pasan por el vecino (comercio, migración y seguridad) y por eso Andrés Manuel López Obrador tendrá que estar en permanente negociación con el gobierno de Donald Trump. El tono menos agresivo de Trump hacia México en comparación con el presentado en la campaña electoral en 2016 muestra que hay posibilidades de negociación, como fue el caso de la modernización del Acuerdo Estados Unidos - México - Canadá. La posición negociadora de Trump en ese tema indica que México no es un actor insignificante para EE.UU.

Los datos comerciales muestran que México es en términos económicos muy dependiente de Estados Unidos. Así, ese condicionante

estructural impone a Obrador un margen muy limitado para aprovechar otras oportunidades en el sistema internacional, tales como las que se presenten en América Latina. Con todo, puede utilizar esos puntos que son sensibles a los dos países para lograr incrementar su poder de negociación frente al vecino. Así, hay fuertes evidencias de que los Estados Unidos permanezcan como prioridad de la política exterior de México y aunque el país siga participando de la CELAC y de la Alianza del Pacífico, esas prioridades no se concretaran en iniciativas concretas.

## 1. El dilema de la política exterior de México

La posición geográfica de México en el sistema internacional impone un desafío estructural a su política exterior: manejar las relaciones con Estados Unidos (López & Romero, 2010). Si por un lado el país tiene determinados atributos materiales que permiten caracterizarlo como una potencia media o un país en desarrollo – territorio, población y capacidad económica –, su condición geográfica de compartir frontera con el Estado más poderoso del sistema internacional impone graves limitaciones a su autonomía y pone la preservación de esta como preocupación central.

La construcción de la identidad de México se basó en la resistencia a las intervenciones externas. En la guerra 1846-1848, México perdió más de la mitad de su territorio a favor de Estados Unidos, lo que trajo a su política exterior un carácter legalista y de defensa de los principios del derecho internacional, como la no-intervención, la preservación de la autodeterminación de los pueblos y la negociación pacífica de los conflictos. Posteriormente, la revolución de 1910 impulsó el auge del nacionalismo. De ella se originó la Constitución de 1917 y la expropiación petrolera de Lázaro Cárdenas (1934-1940), que dio al Estado mexicano el control de la explotación petrolera anteriormente propiedad de empresas privadas norteamericanas.

Si en términos históricos administrar el peso de Estados Unidos en la política exterior de México es difícil, después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte tal desafío se volvió todavía más complicado. En 2017, México exportó hacia Estados Unidos el 79,8% del total de sus exportaciones e importó 46,2% de sus importaciones desde



los EE.UU. (México, Secretaría de Economía, 2018). Hacia China, su segundo socio comercial, México exportó 1,6% e importó 17,6%, de sus exportaciones e importaciones totales, respectivamente, para el mismo año (México, Secretaría de Economía, 2018). En relación a los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), México exportó solo 3,4% e importó 2,5% (México, Secretaría de Economía, 2018). En 2018, 38,8% de las Inversiones Extranjeras Directas hacia México salieron de Estados Unidos (México, Secretaría de Economía, 2019).

Los datos muestran una relación de dependencia de México hacia EE.UU. El país no logra aprovechar otras oportunidades en el sistema internacional, como es el caso de las relaciones con Latinoamérica y con Asia. En la década de 1990, el gobierno de México firmó una serie de acuerdos de comercio con el objetivo de incrementar el intercambio con otros países del sistema internacional. Hoy México tiene 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países, pero con poca representatividad en su balanza comercial (ProMéxico, 2018). Su estructura de producción sigue concentrada en la exportación de manufacturas intermedias hacia Estados Unidos.

María Elena López Montero y Carlos Contreras Romero (2010) argumentan que la diversificación de las relaciones exteriores de México se volvió un mito en la historia de su política exterior. Según los autores, el gobierno mexicano no atribuye a otras regiones o países la misma importancia en términos de iniciativas prácticas y en la toma de decisiones (López & Romero, 2010). Por el contrario, los gobiernos de alternancia del PAN reforzaron las relaciones con Estados Unidos y la dependencia mexicana hacia la gran potencia (López & Romero, 2010). Así, más allá de los documentos oficiales y discursos que presentaron a Latinoamérica como prioridad, este propósito fue meramente retórico (López & Romero, 2010).

Eso no significa que México ha dejado de buscar incrementar su autonomía o su margen de negociación en el sistema internacional, pero es un hecho que el país no logra expandir las oportunidades de cooperación más allá de Estados Unidos. Las relaciones con la gran potencia se imponen como un eje permanente y como un condicionante estructural, limitando el papel de contrapeso que otras regiones o países podrían tener en la política exterior de México. Las similitudes

culturales y socioeconómicas de México con Latinoamérica son insuficientes para incrementar la cooperación y no se traducen en iniciativas prácticas de disminución de la dependencia hacia Estados Unidos.

A tal punto que en momentos en que la política exterior de México tenía trazos más fuertes de activismo, ya se imponía una relación con su vecino del Norte basada en un *status quo* aceptado por los dos países. Para Mario Ojeda (1984), los dos países tenían en los años 1960 una “relación especial”: el gobierno estadounidense toleraba el régimen autoritario del PRI y la participación disidente de México en los organismos internacionales, mientras este garantizase su estabilidad, marginalizando grupos más radicales y posibles influencias de Cuba en la política interna mexicana (Schiavon, 2006).

Ojeda (1984) y Schiavon (2006), señalan que la relación bilateral se muestra más compleja que la dependencia de México hacia Estados Unidos. En 1962, el gobierno mexicano había votado por la no exclusión de Cuba de la Organización de los Estados Americanos. La disidencia de México en plena Guerra Fría representó un entendimiento con EE.UU., en el cual se suponía que México era un actor importante para el vecino y por eso toleraron tales posiciones de la delegación mexicana (Ojeda, 1984). Para la gran potencia, era importante que México mantuviese su estabilidad interna, lo que evidencia una relación de interdependencia entre ambos.

La amplia definición de interdependencia presentada por Robert Keohane y Joseph Nye (2012) como “dependencia mutua” explica poco las relaciones de México con Estados Unidos. Se utilizó el concepto porque se esperaba un “cambio cualitativo” en tales relaciones con el descubrimiento de petróleo en la región del Golfo de México en 1974 (Rico, 1983). Se esperaba que el país utilizara este potencial como medio para lograr sus objetivos en otras áreas, particularmente en el avance de la integración económica (Rico, 1983). El concepto también sirvió para propósitos políticos porque los actores económicos y sociales que lo utilizaban en los años 80 defendían la profundización de la cooperación con EE.UU., poniéndola casi como un desdoblamiento natural en las relaciones entre los dos países (Rico, 1983).

Además de que haya sido creado en un contexto muy particular, en los años de 70, Carlos Rico (1983) argumentó que el uso del concepto es

también problemático en el ejemplo México-Estados Unidos porque esconde la profunda asimetría de la relación bilateral. Así, su utilización choca con los principios de la política exterior revolucionaria de México, la independencia y la soberanía (Rico, 1983), en el sentido que lleva al país a una posición subordinada en el sistema internacional.

Con todas las críticas y las imprecisiones del concepto de "interdependencia" para ese contexto en particular, éste concepto subraya la complejidad de la relación de México con los Estados Unidos, así como destaca que es insuficiente analizarla solamente en base a la dependencia del primero. El concepto no niega la asimetría pero destaca la necesidad de ver las "sensibilidades" entre los dos países (Rico, 1983). Aparte de la importancia comercial de México para Estados Unidos – segundo mercado para las exportaciones y tercero de importaciones (U.S. Department of State, 2018), México ejerce un papel fundamental – en colaboración con los Estados Unidos –, en el control migratorio originado en Centroamérica y en el combate al crimen organizado.

Aunque Estados Unidos sea una prioridad en la agenda de política exterior de México, Latinoamérica seguirá siendo parte del discurso oficial del gobierno mexicano. Debido a la proximidad cultural y socio-económica de México con esta región, América Latina es históricamente destacada como la principal vía de diversificación de las relaciones económicas de México y una posibilidad de contrapeso a la dependencia hacia EE.UU. Ese discurso está presente en la política exterior de México en todo el siglo XX y se mantiene en el XXI, incluso con Andrés Manuel López Obrador.

## 2. La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México

### 2.1 *Las elecciones en que compitió AMLO*

A pesar de autonombrarse el candidato de la "cuarta transformación" de México, Andrés Manuel López Obrador tiene una larga trayectoria en la política mexicana. AMLO empezó su carrera en el Partido Re-

volucionario Institucional, el cual abandonó en 1988 por diferencias ideológicas. Participó de la fundación del Partido de la Revolución Democrática, en 1989, y por él fue gobernador del Distrito Federal entre 2000 y 2005. Salió del PRD en 2012 y fundó el Movimiento Regeneración Nacional en 2013.

Antes de que ganara las elecciones presidenciales de México en junio de 2018, Andrés Manuel López Obrador había competido por este puesto en dos ocasiones anteriores. En las elecciones federales de 2006, el candidato del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón, ganó por 0,58% del total, el equivalente a 243.934 votos (México, Instituto Nacional Electoral, 2006). En 2006, el Partido de la Revolución Democrática estaba aliado con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Convergencia para formar la "Coalición Por el Bien de Todos".

Después de divulgados los resultados del conteo, Andrés Manuel López Obrador denunció fraude en las elecciones, lo que siempre fue negado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y por los observadores internacionales presentes. El candidato logró movilizar gran apoyo popular e iniciar una serie de protestas que por más de 40 días ocuparon el Paseo de la Reforma, importante avenida de la capital y sede de empresas, embajadas y órganos públicos. Las protestas fueron progresivamente perdiendo apoyo, hasta que se disiparon. Aunque Felipe Calderón haya asumido la presidencia y las denuncias de fraude no hayan seguido adelante, el episodio mostró el significativo capital político de López Obrador y su apoyo popular, sobre todo en la Ciudad de México.

Andrés Manuel López Obrador logró mantener tal apoyo en las elecciones de 2012, cuando estuvo en segundo lugar y perdió la presidencia contra el candidato del Partido Revolucionario Institucional, Enrique Peña Nieto. Según datos del Instituto Federal Electoral (2012), el candidato del PRI tuvo 38,21% del total de los votos, mientras AMLO 31,59%. La diferencia entre los dos fue de 3.329.785 votos, substancialmente mayor en comparación con los resultados de las elecciones anteriores (México, Instituto Federal Electoral, 2012). En 2013 cuando AMLO fundó el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), participó activamente en el nombramiento de sus dirigentes y supervisó la invitación de los participantes.

En las elecciones federales de 2018, todas las encuestas previas indicaban la victoria de Andrés Manuel López Obrador como el próximo presidente de los Estados Unidos Mexicanos con la coalición "Juntos Haremos Historia". De hecho ganó con gran margen el 1 de julio de 2018 y rápidamente el resultado fue reconocido por sus adversarios. Según datos del Instituto Nacional Electoral (2018), Andrés Manuel López Obrador obtuvo 53,19% del total de los votos, mientras Ricardo Anaya, del PAN, 22,27%, y José Antonio Meade, del PRI, 16,40%. Hubo la sospecha entre algunos sectores sociales de un posible fraude por parte de los partidos tradicionales, lo que no se confirmó. Así, la victoria de Andrés Manuel López Obrador dió lugar a una alternancia política histórica en México, la segunda desde la Revolución Mexicana de 1910. La primera fue la encabezada por el Partido Acción Nacional en 2000, cuando Vicente Fox ganó la Presidencia de la República después de 71 años de gobiernos del Partido Revolucionario Institucional.

AMLO es un político bastante controversial que enfrentó gran oposición durante la campaña para la elección presidencial. Ser considerado de centroizquierda en el escenario nacional despertó mucha desconfianza en algunos sectores, sobre todo los vinculados al capital financiero y a las empresas privadas. Aparte de haber ganado por gran margen, el país estuvo polarizado en una campaña marcada por acusaciones mutuas entre los candidatos y por la violencia. Según el periódico en línea CNN Español (2018), entre el 8 de septiembre de 2017 y el 16 de junio de 2018, 120 políticos fueron asesinados en el país. En la política doméstica, AMLO también logró la mayoría en el Congreso Nacional y en el Senado, lo que deberá ayudar a pasar medidas y propuestas desde el Ejecutivo Federal.

## 2.2 *Lo que deja Enrique Peña Nieto y las propuestas generales de AMLO*

No se puede entender la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México, sin discutir con más detalles la herencia dejada por la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), del PRI. Se argumenta que los principales retos de México no fueron enfrentados en ese gobierno, lo que abrió espacio para liderazgos y propuestas fuera del propio PRI y del PAN.

Organizaciones No Gubernamentales influyentes (Human Rights Watch, 2018) han señalado la situación dramática de los derechos humanos en México. La relatoría anual acerca del país (Human Rights Watch, 2018) destaca la complejidad de la violencia asociada no solo a la delincuencia organizada de los narcos, pero también de acciones en contra de activistas de los derechos fundamentales, periodistas y en contra de la mujer. Los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (México, Secretaría de Gobernación, 2018) apuntan un significativo incremento en el número de homicidios. El año 2017 es considerado el más violento de la historia de México, que registró 46.230 homicidios (México, Secretaría de Gobernación, 2018).

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) presenta datos acerca de la percepción sobre seguridad pública de la población en México. Desde 2013, primer año completo de la administración de Enrique Peña Nieto, la percepción de inseguridad era de 72,3% de la población y llegó a niveles de 79,4%, en 2018 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018a). Las agencias gubernamentales también registraron el incremento de la violencia en zonas entonces consideradas más seguras, incluso por el potencial turístico, como Quintana Roo y la propia Ciudad de México.

Los datos presentan evidencias empíricas de que la estrategia nacional de México de combate a la violencia ha presentado fallas notables. Aparte de estos resultados, Enrique Peña Nieto siguió con la guerra contra los narcos lanzada en el gobierno de Felipe Calderón y encabezada por la cooperación bilateral con Estados Unidos, la Iniciativa Mérida, de utilizar las Fuerzas internamente con funciones policíacas. La misma relatoría (Human Rights Watch, 2018) también destaca los abusos de los órganos de seguridad pública, estatales y locales, muy criticados por segmentos sociales afectados por la violencia. El caso más notable del gobierno de Enrique Peña Nieto fue la desaparición de los 43 estudiantes en el estado de Guerrero, en septiembre de 2014.

El Proyecto de Nación 2018-2024 de Andrés Manuel López Obrador destaca la necesidad de una estrategia de seguridad no solo basada en medios militares, sino también en combatir las finanzas de las organizaciones criminales (Morena, 2018). El documento presenta como propuestas la creación de un Gabinete de Seguridad y de una

Secretaría de Seguridad Pública, fortalecer la capacidad de inteligencia, garantizar el estado de derecho y la aplicación de las leyes (Morena, 2018). Durante la campaña, Andrés Manuel López Obrador también destacó la necesidad de enfrentar cuestiones estructurales para combatir la violencia, como el desempleo y la pobreza.

Otro reto que no pudo solucionar la administración de Enrique Peña Nieto fue el combate a la corrupción. En 2014, la periodista Carmen Aristegui denunció a Angélica Rivera Hurtado, esposa del presidente, por ser dueña de una mansión comprada por un empresario cercano a Enrique Peña Nieto, del Grupo Higa. Posteriormente, gobernadores del Partido Revolucionario Institucional también fueron denunciados por actos de corrupción, como el ex gobernador de Veracruz Javier Duarte de Ochoa y el ex gobernador de Quintana Roo Roberto Borge. Otros casos también fueron divulgados, los cuales involucraron empresas y órganos públicos mexicanos con compañías privadas, incluso brasileñas, como Odebrecht.

La principal medida del presidente Enrique Peña Nieto en ese ámbito fue la creación en 2015 del Sistema Nacional Anticorrupción como parte de las reformas estructurales que propuso en 2012. El Sistema tenía como objetivo “[...] mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción [...]” (México, Senado, 2015). Aún así, persistió la imagen de descrédito del Partido Revolucionario Institucional, conjugada con las denuncias de abusos de poder y corrupción por parte de las fuerzas de seguridad nacional.

El combate a la corrupción fue el principal eje de la campaña de Andrés Manuel López Obrador. En su Proyecto de Nación 2018-2024, la corrupción está puesta como una actividad “sistemática” y que debe ser “erradicada” para que el dinero público sea invertido en otras actividades esenciales (Morena, 2018). Durante la campaña, AMLO también señaló que el combate a la corrupción internamente daría al gobierno mexicano más “autoridad moral” para manejar las relaciones con Estados Unidos y aprovecharlas en beneficio de México.

Otro reto que no pudo solucionar la administración de Enrique Peña Nieto fue el estancamiento económico de México. A pesar de la disminución de los flujos de inversión extranjera directa (IED) en 2017 en comparación con 2016, México sigue como el segundo país que

más recibe inversiones en Latinoamérica, después de Brasil (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018). Además, la Organización Mundial del Comercio apunta que México es el país que más participa del comercio mundial en Latinoamérica, con el 2,31% de exportaciones y el 2,40% de importaciones, en 2017 (World Trade Organization, 2018).

Con estos factores, se esperaba que México lograra presentar un crecimiento económico más sostenido. La media de crecimiento del país en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) fue de 2,6% al año, después del 2,1% al año registrado en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) (World Bank, 2018). Los índices cuestionan los resultados esperados de la apertura económica en la década de 1980 y de las reformas estructurales<sup>2</sup> recientes, en especial la energética.

El bajo crecimiento económico mexicano pone en evidencia los problemas de su estrategia de desarrollo, originada en los 1980 y mantenida por todos los gobiernos posteriores. Como argumenta Pedro Aspe Armella (1993), se esperaba que la apertura comercial y financiera dinamizara las exportaciones y la entrada de inversiones extranjeras, las dos variables que se pensaban clave para la promoción del crecimiento. En sus palabras, las reformas habían propiciado “más allá de la mera corrección de los desequilibrios monetario y fiscal, muchos de los obstáculos estructurales que habían inhibido el crecimiento fueron allanados” (Armella, 1993, p. 190), lo que promovería “[...] mejoría en el nivel de la población sustentado por una productividad creciente [...]” (Armella, 1993: p. 191).

Con todo, los resultados de esta estrategia fueron limitados. Los sueldos medios pagados a los trabajadores en México en 2017 fueron los más bajos entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Organization for Economic Cooperation and Development, 2018) y, a pesar de no ser datos precisos, se estima que un trabajador en México gana 10% de lo pagado a uno en Estados Unidos (Trading Economics, 2019). La precarización del trabajo se reflejó directamente en los altos niveles de pobreza en 2017 – 43,6% de la población (World Bank, 2018). Así, es necesario destacar la limitada capacidad de la industria en incrementar los niveles económicos y sociales en el país.



La industria mexicana se origina en el período de la industrialización por sustitución de importación y de la maquiladora, creada con el Programa de la Industria Maquiladora de Exportación, en 1965. Este segundo segmento es sobre todo de montaje, con alto nivel de importación, agregado de valor internamente y posterior exportación. Según datos del Banco de México (2018), 89% del total exportado por el país en 2017 fueron productos manufacturados. Del total de importados, 75% fueron bienes de uso intermedio, lo que evidencia la desintegración de la planta entre el sector exportador y el local (Banco de México, 2018). Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018b) muestran que la cantidad de insumos importados llega a ser 2,6 veces más grande que los insumos nacionales.

Más allá de reconocer estos problemas, Andrés Manuel López Obrador no presentó otra estrategia de desarrollo económico y de inserción externa para México. En su Proyecto de Nación 2018-2024 y durante la campaña electoral, AMLO planteó algunas propuestas bastante genéricas, como el fortalecimiento de la economía nacional y del campo. En su programa, presenta críticas directas a los bajos sueldos en México, fruto de una política gubernamental equivocada, desde su percepción, de compensar la falta de competitividad de los sectores productivos. Así, los bajos sueldos en México han funcionado como factores atractivos para que las grandes compañías se instalen en el país. Andrés Manuel López Obrador planteó la necesidad de incorporar el tema en las renegociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, proponiendo incluso doblar el salario mínimo en la frontera.

El presidente fue también muy cuestionado en torno a las relaciones de México con Estados Unidos. Por sus propuestas más nacionalistas, había mucha expectativa de que eso significara un cambio de política exterior hacia la potencia del Norte. Ya en los debates electorales, con todo, AMLO no dio señales consistentes de que habría un cambio en curso. El entonces candidato dijo que apoyaba la modernización del TLCAN, que estaba en negociación, y que las relaciones con Estados Unidos tenían que ser aprovechadas. Aparte de haber mencionado la necesidad de cambio, estas fueron declaraciones vagas y poco propositivas.

En su Proyecto de Nación 2018-2024, los objetivos de tales relaciones también se presentan de manera genérica (Morena, 2018). Se postula

la necesidad de un “nuevo diálogo” y de “replanteamiento”, pero no se deja claro lo que ello significa. Como en gobiernos anteriores, se postula la “defensa del interés nacional” y de la soberanía de México (Morena, 2018). El documento destaca como ejes de la relación: los migrantes mexicanos residentes en EE.UU., el fortalecimiento de los lazos con el Congreso y autoridades locales, la agenda de desarrollo (que incluye también a América Central) y de combate al crimen organizado.

La falta de detalles oficiales en el plan de Obrador evidencia un discurso conciliador frente a Trump, así como muestra una tendencia de continuidad en las relaciones prioritarias con Estados Unidos. Es importante observar que en las etapas finales de negociación del Tratado, el ya presidente electo designó a Jesús Seade como su representante en el proceso. Asimismo, aunque Obrador tenga un discurso que apunta a un mayor desarrollo social, la dependencia de México hacia Estados Unidos se plantea como un eje estructural de la política exterior. Los grandes temas de desarrollo y de inserción externa del país pasan por el vecino, siendo bastante difícil adoptar una posición independiente o más autónoma.

### *2.3 La agenda de Obrador para América Latina*

Las elecciones de 2018 en México también son singulares si miramos el escenario regional en Latinoamérica y en Estados Unidos y Canadá. Mientras varios países del subcontinente fueron gobernados por partidos políticos de orientación político-ideológica de centroizquierda durante la primera década del siglo XXI, México tuvo un gobierno de perspectiva más conservadora, con Vicente Fox (2000-2006) y después con Felipe Calderón (2006-2012). En América del Sur son ejemplos de gobiernos “progresistas” Brasil, con Luiz Inácio Lula da Silva; Argentina, con Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Kirchner (2007-2015); Venezuela, con Hugo Chávez (1999-2013) y Bolivia, con Evo Morales (desde 2006).

Para Natália Ziccardi (2011), la presencia de México en la región se debilitó porque se reforzó su papel como parte de América del Norte. El gobierno de Vicente Fox defendió el Área de Libre Comercio de las Américas y criticó al régimen cubano, lo que generó desacuerdos abiertos con el gobierno de la isla. Pía Riggiozzi (2012) añade que el

regionalismo en América del Sur se alejó de las posiciones de poder de Estados Unidos y pasó a enfocar aspectos más políticos y sociales, mientras que México siguió con propuestas de baja institucionalidad y de libre comercio. La región incorporó experiencias diversas y muchas veces sobrepuestas (Riggirozzi, 2012), de manera que no es posible hablar de un único modelo hegemónico de regionalismo (Riggirozzi, 2012), así como de desarrollo económico y de inserción exterior.

Las elecciones de 2018 hacen frente a otro escenario. En América del Sur hubo un cambio en Brasil con el presidente Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (desde 2019), y en Argentina, con Mauricio Macri (desde 2015). Es necesario destacar también que la coyuntura económica de alza en los precios de productos primarios en la primera década del siglo XXI fue extremadamente favorable para gran parte de los países de Latinoamérica, lo que contribuyó para avanzar las iniciativas de cooperación regional, como la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La actual coyuntura de estancamiento y de crisis político-económica en Argentina, en Brasil y en Venezuela, disminuye las posibilidades de cooperación para el próximo gobierno de México en la medida en que los otros países intermediarios de América Latina están más concentrados en cuestiones domésticas. En términos de política exterior, los gobiernos de orientación más conservadora en Argentina y en Brasil presentan un interés renovado por la cooperación con los países centrales, en especial con Estados Unidos, y un limitado interés en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. En 2018, no se reunió la cúpula presidencial de la CELAC, sino apenas hubo una reunión de los Secretarios de Relaciones Exteriores con los respectivos de la Unión Europea. Tampoco se mantuvieron encuentros formales con China y con la Unión Europea.

Creada en 2010, el objetivo de CELAC era constituir un espacio de convergencia multilateral entre los 33 Estados de América Latina, los cuales podrían coordinar políticas en diversas áreas. La Declaración de Caracas destaca que el objetivo del órgano es “[...] promover y proyectar una voz concertada de América Latina y el Caribe en la discusión de los grandes temas y en el posicionamiento de la región ante acontecimientos relevantes en reuniones y conferencias inter-

nacionales de alcance global, así como de interlocución con otras regiones y países” (FAO, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2011: p. 3).

La CELAC empieza a perder dinamismo ya desde el gobierno de Enrique Peña Nieto. Con el inicio de las negociaciones entre el gobierno de Cuba y de los Estados Unidos, el grupo pierde su principal demanda común, la crítica al aislamiento impuesto hacia Cuba y la exclusión de la isla en la lista del Departamento de Estado de Estados Unidos, de que el país promueve el terrorismo en el sistema internacional (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2014). La posterior negociación bilateral entre el gobierno de Cuba y Estados Unidos también limitó el papel de interlocución del mecanismo regional.

Es importante destacar también la pérdida de interés del propio gobierno de México. El presidente mexicano no fue a la cumbre presidencial de 2015 ni a la de 2017. En ambas, el gobierno de Enrique Peña Nieto planteó razones internas para no asistir: en 2015, debido a la reciente desaparición de los 43 estudiantes en el estado de Guerrero, y en 2017, en medio de la crisis en la relación con EE.UU. con las amenazas de Donald Trump de construir un muro en la frontera binacional y de salir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En ese sentido, Andrés Manuel López Obrador encuentra una coyuntura más cerrada en términos de posibilidades de cooperación. Con los países de la región hay mayores posibilidades de avances en la Alianza del Pacífico, junto con Colombia, Perú y Chile, además de negociaciones bilaterales de acuerdos de comercio. Aún así, no es un dato menor que el gobierno de México y el de Brasil negocien un Tratado de Libre Comercio desde 2002, cuando los dos países firman el Acuerdo de Complementación Económica número 54. Como comenta Natalia Ziccardi (2011), la cooperación en América Latina depende del entendimiento entre estos dos países, que son económicamente competidores y no complementarios.

La Alianza del Pacífico fue creada en 2012 y planteaba en su Acuerdo Marco que el “área de integración regional” tenía como objetivo 1. “construir un área de integración profunda para la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”; 2. “impulsar el crecimiento, el desarrollo y la competitividad de las partes”; 3. Desarrollar una

“plataforma de articulación con énfasis en Asia Pacífico” (Alianza del Pacífico, 2012, p. 4). Mariano Turzi (2014) destaca que es una iniciativa funcional a los intereses de Estados Unidos y que para México fue una oportunidad de aprovechar su mercado interno y sus ventajas comparativas de la cercanía con los Estados Unidos.

Como los cuatro países miembros ya tenían su comercio exterior en gran parte liberalizado antes del acuerdo, la iniciativa avanza más en otras áreas y en la facilitación de inversiones entre empresas y con las de China por medio de reuniones empresariales. En los últimos años también se avanzó en la concesión de becas para estudiantes de los cuatro países y en la facilitación del turismo. En julio de 2018, fue realizada la primera cumbre presidencial entre los gobiernos de la Alianza del Pacífico y del Mercado Común del Sur, donde se buscaron posibilidades de cooperación bilateral. La continuidad de esas iniciativas depende en gran parte del interés que el nuevo gobierno de México y de Brasil, ya que los dos países pasaron por cambios en el Ejecutivo.

El Proyecto de Nación 2018-2024 de López Obrador, dice que “América Latina y Caribe serán prioridad en la estrategia de diversificación de nuestros vínculos [...]. Continuaremos los esfuerzos y avances con la ALADI y la Alianza del Pacífico, ampliando los ámbitos de colaboración” (Morena, 2018, p. 82-83). Con Brasil, el gobierno de México dijo que buscará un “diálogo franco” (Morena, 2018), pero no se presentan detalles sobre lo que eso significa o como este objetivo será desarrollado por la Secretaría. De manera general, se observa que los objetivos son demasiado genéricos y poco propositivos. Aparte de plantear la “identidad de México como latinoamericana”, los vínculos culturales no se traducen automáticamente en la ampliación de la cooperación. Hacen falta iniciativas prácticas para que la estrategia de diversificación deje de ser “fallida”, como el propio documento menciona (Morena, 2018).

Las relaciones con América Central aparecen como prioridad en el Proyecto de Nación 2018-2014 y fueron más discutidas en la campaña electoral. Se menciona “la recuperación de la agenda de desarrollo por encima de la de seguridad” y el combate a las causas estructurales de la migración internacional (Morena, 2018). Se propone trabajar en cooperación con otras regiones para lograr una agenda de desarrollo, avanzar en políticas de protección a los migrantes centroamericanos y en el combate de ilícitos (Morena, 2018).

La estrategia de acción para esa región aparece de forma más detallada que las otras presentadas. Se destaca la construcción de un corredor (“logístico, energético, turístico y cultural”) mesoamericano, llevar la discusión acerca del desarrollo sostenible para organismos multilaterales y la negociación de nuevos mercados (Morena, 2018). Ese es un tema de gran complejidad y que involucra a otros actores además de México, de Estados Unidos y de los países centro-americanos, pero también a empresas privadas, públicas, agencias gubernamentales y no gubernamentales. Así los avances dependen de una gran capacidad del gobierno de México en negociar con estos diferentes actores, así como de asignar recursos para los proyectos.

Es importante destacar que ninguna de esas propuestas es absolutamente nueva. El Plan Puebla-Panamá, de 2000, tenía como objetivo el desarrollo centroamericano a partir de inversiones en infraestructura, combate a la pobreza, incremento comercial, entre otras medidas (México, Presidencia de la República, 2001). El Plan fue relanzado cuando incorporó a Colombia, en 2008 como Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Su objetivo central era integrar la región centro-americana a partir de inversiones en infraestructura (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012). El Proyecto fue considerado el principal mecanismo multilateral de cooperación entre el gobierno mexicano y el de los países centro-americanos, lo que evidencia que lo que le faltan son recursos y no espacios políticos de discusión.

La posición del gobierno mexicano con relación a los migrantes centroamericanos es bastante ambigua. Cuando se sugirió la negociación de una política migratoria con Estados Unidos a principios de 2001, la demanda del gobierno de México incorporaba solo a sus nacionales, posteriormente, el propio Andrés Manuel López Obrador lo reconoce como un tema de interés más abarcante. De esa forma, los gobiernos de América Central ven a México con gran desconfianza y no como un aliado frente a EE.UU. De hecho, ese es un tema en que el gobierno de México pudiera asumir un papel de mediación y más protagónico, pero la diplomacia nacional siempre ha preferido negociarlo en perspectiva bilateral y apenas en defensa de la comunidad mexicana.

El tema de la migración es bastante complejo y es un punto de fuerte interdependencia con Estados Unidos. Después de los atentados de 2001, se perdieron las oportunidades de negociar un acuerdo con el

vecino del Norte y el gobierno de México no solo tuvo que adaptarse a la agenda de EE.UU. sino también incorporar la visión "securitizada" de la gran potencia en su frontera sur, con la creación de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Las fuerzas armadas mexicanas actúan de manera violenta en el control migratorio, lo que a su vez representa un papel bastante funcional a los intereses de EE.UU. en la restricción del tránsito de migrantes que vienen por México y quieren llegar hasta ese país.

Las condiciones para que el gobierno mexicano logre negociar un acuerdo migratorio con Estados Unidos son bastante estrictas. Así, Andrés Manuel López Obrador insiste en la protección de los mexicanos que viven en Estados Unidos, por medio del papel central que ejercen los 50 consulados de México en el país vecino. Según el *Migration Policy Institute* (2018), en 2017 vivían 11.269.900 mexicanos en Estados Unidos. Con todo, los datos no son precisos y hay mucha divergencia. El *Pew Research Institute* (2017) apunta que en 2015 vivían en EE.UU. más de 35 millones de personas de origen mexicano, la más grande comunidad de extranjeros en ese país.

Tales datos muestran una situación bastante compleja. No solo el gobierno mexicano tiene que estar en permanente negociación con el de Estados Unidos, en busca de la protección de los migrantes que viven en el país vecino, sino que además México depende de los recursos que esta población envía para sus nacionales: las remesas. Los mexicanos que residen en Estados Unidos enviaron a México más de 33 billones de dólares, en 2018 (Banco de México, 2018). Esa fue la segunda principal fuente de ingreso del gobierno.

La crítica de Jorge Durand (2007) cuando discutió el Programa Bracero<sup>3</sup> todavía sigue válida: México ha dependido de la migración de mano de obra a Estados Unidos para la disminución de la presión social y para aliviar las condiciones del subdesarrollo, el desempleo y el subempleo. El país no tiene condiciones socioeconómicas de recibir a los nacionales en caso de que quieran regresar a México y consecuentemente el gobierno adopta una posición de negociar y demandar por más derechos de sus nacionales en los Estados Unidos. Se ve que ese tema, así como la cuestión comercial, son presentadas con más énfasis por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

### 3. Conclusiones

La elección de Andrés Manuel López Obrador en México representó una significativa alternancia política. Después de casi ochenta años de gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (1929-2000 y 2012-2018) y del Partido Acción Nacional (2000-2012), llega al Ejecutivo el Movimiento de Regeneración Nacional, un partido creado apenas en 2013 y de orientación político-ideológica más de centroizquierda. AMLO no es una figura nueva en la política nacional. Empezó su carrera en el PRI, fue Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Partido de la Revolución Democrática y ya había competido dos veces por la presidencia, en 2006 y en 2012.

En ese artículo se argumentó que la victoria de AMLO, quien obtuvo el 53% de los votos, puede ser explicada fundamentalmente por el descrédito de los tres partidos tradicionales de México y por la urgencia de la población de un cambio político en el país. Además, también se explica por la herencia dejada por el presidente Enrique Peña Nieto, quien no pudo responder a los principales desafíos que enfrenta México: la corrupción, la impunidad y los problemas asociados a la estrategia de desarrollo económico, como la baja integración de la industria, los niveles de pobreza y el estancamiento del crecimiento. Aparte de que haya sido una elección polarizada y de resistencia por parte de algunos sectores económicos a Andrés Manuel López Obrador, su victoria fue rápidamente reconocida por los adversarios y por representantes de gobiernos extranjeros.

Las propuestas generales de AMLO pasan por el combate y por la “tolerancia cero” a la corrupción, por políticas de inversión y recuperación del campo mexicano con el objetivo de asistir a las familias y de garantizar la soberanía alimentaria, la pacificación nacional a partir del combate a la impunidad y del fortalecimiento de las instituciones públicas (Morena, 2018). El presidente destaca la necesidad de incrementar los gastos sociales y los salarios, sobre todo en las regiones de frontera con Estados Unidos.

Las propuestas de política exterior son presentadas de manera significativamente más genérica y sin innovaciones con relación a los gobiernos anteriores. Se refuerza la migración internacional como el tema clave de la relación de México con Centroamérica y con Estados Unidos. Se



destaca la necesidad de inversiones en el desarrollo socioeconómico para combatir sus causas estructurales, lo que también ya había sido propuesto en otras ocasiones. Para lograr tal objetivo en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, es necesaria una gran articulación no solamente con los gobiernos de los Estados Unidos y de América Central, sino además con inversionistas que puedan aportar para los proyectos. Ese es un tema en el que, de hecho, la diplomacia mexicana puede ejercer un papel más protagónico y de mediación.

También se argumentó que las relaciones con América Latina sufren los efectos de las dificultades coyunturales por las que pasan algunos de los países del continente, en especial Brasil, Argentina y Venezuela. El cambio político en Brasil puede llevar a reformulaciones en su política exterior y a un proceso de alejamiento de América Latina, lo que seguramente impactará las relaciones con México y también las propias instituciones regionales, como CELAC. En el Proyecto de la Nación 2018-2024 se refuerza el papel de la región como contrapeso a la dependencia de México hacia Estados Unidos y como escenario de la diversificación de la política exterior de México (Morena, 2018).

Lo que falta en las relaciones de México con América Latina no son instancias de cooperación, sino iniciativas prácticas que de hecho puedan reforzar los vínculos políticos y económicos. Se concluye que en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador sigue vivo el dilema histórico de la política exterior de México – el desafío de administrar las relaciones con el vecino. Las propuestas de Obrador no fueron precisas en ese campo, porque el espacio para llevarlas adelante es extremadamente estrecho respecto de la dependencia hacia EE.UU. Tampoco hay evidencias de que López Obrador quiera de hecho hacerlo. La participación de su representante en las negociaciones para la actualización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte indica una transición sin rupturas aunque las posiciones políticas de AMLO y de Trump pudiesen parecer demasiado diferentes en la campaña electoral.

Finalmente se postula que en términos de política exterior hay poco espacio para cambios significativos en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Las condiciones estructurales que caracterizan la política exterior de México son demasiado fuertes y el país no alcanza a utilizar otras regiones o Estados como contrapesos frente a los

Estados Unidos. Con todo, México tampoco es un actor débil o sin fuerza ante su vecino del Norte. El papel estratégico de México en el combate a los narcos internamente y en el control de la migración de Centroamérica son instancias que el país puede aprovechar para obtener algunas concesiones de la gran potencia, dada la magnitud de los vínculos económicos y sociales entre ambos. En cuyo caso, no hay evidencias de que América Latina venga a ocupar un papel más central en el gobierno de AMLO, mientras se mantenga la estrategia de desarrollo basada en el acuerdo comercial con Estados Unidos.

## NOTAS

1. Detlef Nolte (2006) considera como nuevas potencias medianas los países que, en primer lugar, son potencias regionales, además de potencias medianas en el ámbito global. Ellas disponen de recursos regionales más amplios, pero con alcance global limitado. Desde su visión, son nuevas potencias medianas Brasil, India, México, Nigeria y África del Sur. En ese sentido, son diferentes de las potencias medianas tradicionales porque ascendieron y se desarrollaron en las décadas de 1960 y 1970, en un contexto internacional distinto de Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Países Bajos.
2. Las reformas estructurales fueron aprobadas en diciembre de 2012 y tenían como objetivo "elevar la productividad de México", "fortalecer y ampliar los derechos de los ciudadanos" y "afianzar nuestro régimen democrático y de libertades" (México, Gobierno de la República, 2012). En total, once sectores fueron incorporados: Energético, Reforma en Materia de Competencia Económica, de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Reforma Hacendaria, Reforma Financiera, Laboral, Educativa, Nueva Ley de Amparo, Código Nacional de Procedimientos Penales, Reforma Política-Electoral y Reforma en Materia de Transparencia (México, Gobierno de la República, 2012).
3. El Programa Bracero estuvo en funcionamiento de 1942 hasta 1964 y fue el primer programa oficial entre los gobiernos de México y de Estados Unidos de contratación de mano de obra mexicana.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alianza del Pacífico (2012). *Acuerdo marco de la Alianza del Pacífico*. Disponible en: <https://alianzapacifico.net/download/acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/>
- Armella, P. A. (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Banco de México (2018). *Sistema de Información Económica: Balanza comercial de mercancías de México*. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE125&sector=1&locale=es>
- Banco de México (2019). *Balanza de pagos*. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA410&locale=es>. Acceso em 10 abr. 2019.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43689/13/S1800684\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43689/13/S1800684_es.pdf)
- CNN Español (2018). “México: una campaña pasada por sangre y fuego con 120 políticos asesinados”. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2018/06/25/mexico-violencia-campana-120-politicos-asesinados/>
- Durand, J. (2007). “El Programa Bracero (1942-1964). Un balance crítico”, en *Migración y desarrollo*, (9) 2, 27-43.
- FAO. (2011). “Declaración de Caracas”. Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-bl905s.pdf>
- Human Rights Watch (2018). *Mexico: Events of 2017*. Disponible en: <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/mexico#49dda6>
- Instituto Federal Electoral (2012). *Las elecciones del primero de julio: cifras, datos, resultados*. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018a). *Percepción sobre seguridad pública*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/percepcion/>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018b). *Banco de Información Económica*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Instituto Nacional Electoral (2006). *Elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos: Cómputos distritales de las elecciones federales de 2006: Resultados Nacionales*. Disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra\\_nac.html](https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra_nac.html)
- Instituto Nacional Electoral (2018). *Cómputos Distritales 2018: Elecciones Federales*. Disponible en: <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>
- Keohane, R. O.; Nye, J. (2012). *Power and Interdependence*. Estados Unidos: Longman.
- López, M. E.; Romero, C. C. (2010). “El mito de la diversificación de las relaciones exteriores de México: las relaciones con Europa, Asia-Pacífico y Medio Oriente”, en M. E. L. Montero (Coord.) *Temas y escenarios en la agenda de política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México* (pp. 229-256) México, D.F.: DGAPA.
- México. Gobierno de la República (2012). *Reformas en acción*. Disponible en: <http://reformas.gob.mx>
- México. Presidencia de la República (2001). *Plan Puebla Panamá*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/dgmxuno.pdf>
- México. Secretaría de Economía (2018). *Comercio Exterior / Información Estadística y Arancelaria*. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-informacion-estadistica-y-arancelaria?state=published>
- México. Secretaría de Economía (2019). *Competitividad y Normatividad / Inversión Extranjera Directa*. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>
- México. Secretaría de Gobernación (2018). *Víctimas de Delitos del Fuero Común: 2017*. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2017.pdf>
- México (2018). Senado. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/MMH.pdf>

- Migration Policy Institute (2018). *Mexican Immigrants in the United States*. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states>
- Nolte, D. (2006). *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*. German Institute of Global and Area Studies, Working Papers, n. 30. oct. 2006. Disponible en: [http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga\\_06\\_wp30\\_nolte.pdf](http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_06_wp30_nolte.pdf)
- Organization For Economic Co-operation and Development (2018). *Average wages*. Disponible en: <https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm>
- Pew Research Center (2017). *Facts on U.S. Latinos, 2015*. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org/2017/09/18/facts-on-u-s-latinos-current-data/>
- Pró México (2019). *Tratados de comercio*. Disponible en: <http://www.promexico.mx/es/mx/tratados-comerciales>
- Rico, C. (1983). “*The future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric os “Interdependence”*”, en C. Vázquez; G. Griego (Eds.) *Mexican U.S. Relations: conflict and convergence* (127-174) Los Angeles: UCLA Latin America Center.
- Riggirozzi, P. (2012). “Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis”, en *New Political Economy*, 17, (4). Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/CENTRO%20ANDINO%20DE%20ESTUDIOS%20INTERNACIONALES/Pia%20Riggirozzi%20Region%20regionnes%20and%20regionalism%20%20NPE%202011.pdf>
- Schiavon, J. A. (2006). “México-Estados Unidos: Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía”, en J. A. Schiavon; D. Spencer; M. V. Oliveira (Eds.), *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX* (423-462). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas: Secretaria de Relaciones Exteriores.
- TRADING ECONOMICS (2019). *Mexico Nominal Hourly Wages in Manufacturing*. Disponible em: <https://tradingeconomics.com/mexico/wages-in-manufacturing>. Acesso em 10 abr. 2019.

- Turzi, M. (2014). "Asia y la (des)integración latinoamericana?", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 250, 78-87. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/asia-y-la-desintegracion-latinoamericana/>
- U.S. Department of State (2018). *U.S. Relations With Mexico*. Disponible en: <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35749.htm>
- Velasco, A. C. (2010). *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*. Ciudad de México: El Colegio de México, 2010.
- World Bank (2018). *Data: Mexico*. Disponible en: <https://data.worldbank.org/country/mexico?view=chart>
- World Trade Organization (2018). *Trade Profile: Mexico*. Disponible en: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/daily\\_update\\_e/trade\\_profiles/MX\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/MX_e.pdf)
- Ziccardi, N. S. (2011). "México y América Latina: la vía multilateral", en González, G. & O. Pellicer (Org.) *Los retos internacionales de México: Urgencia de una mirada nueva*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

## RESUMEN

### La nueva alternancia en México y los impactos en las relaciones con Latinoamérica

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia representó una alternancia en la política mexicana. Se argumenta que no obstante un discurso más nacionalista, no hay evidencias de que promoverá una reformulación en la estrategia de inserción internacional de México. La compleja relación con Estados Unidos al mismo tiempo que limita otras iniciativas del país, como con América Latina, abre ciertos espacios en la relación bilateral para que negocien temas claves, como la migración.

## ABSTRACT

### New Political Alternation in Mexico and the Impact on its Relations with Latin America

The election of Andrés Manuel López Obrador as President reflected alternation of power in Mexico. In spite of having a more nationalist

discourse, there is no evidence that the new President will promote a reformulation of Mexico's international insertion strategy. The complex nature of the relation with the United States restricts other initiatives of Mexico with, for example, Latin America, while it opens up bilateral fora for the negotiation of key matters, like migration.

#### SUMMARIO

### **A nova alternância no México e os impactos nas relações com a América Latina**

A chegada de Andrés Manuel López Obrador à presidência representou uma alternância na política mexicana. Argumenta-se aqui que, não obstante seu discurso mais nacionalista, não há evidências de que ele promoverá uma reformulação na estratégia de inserção internacional do México. A complexa relação com os Estados Unidos, ao mesmo tempo que limita outras iniciativas do país, como com a América Latina, abre certos espaços na relação bilateral para que negociem temas chave, como, por exemplo, o da migração.







# La política exterior argentina hacia América Latina: ¿una potencia regional emergente?

Tomás González Bergez

## Introducción

La vinculación entre Argentina y el mundo conlleva ciertas regularidades, aunque también implica altas dosis de imprevisibilidad, contradicción y fluctuación (Russell, 2010; Paradiso, 1993; Tussie y Riggirozzi, 2012). Los cambios institucionales y políticos, así como la yuxtaposición de intereses y, por supuesto, las influencias provenientes de un sistema global y regional en constante reconfiguración suelen dejar como resultado una alteración de los lineamientos, estrategias e instrumentos de inserción internacional (Lasagna, 1996; Tokatlian y Merke, 2014; Acuña y Chudnovsky, 2013).

Entre ellos, las banderas del regionalismo (identidad compartida, autonomía, margen de maniobra, desarrollo económico y proyección externa, entre otros) se ven enfrentadas con tendencias y prácticas atomizadoras e individualistas. Los discursos y las acciones van variando, al mismo tiempo que lo hace la coherencia entre los mismos.

Intentar entender las razones de este fenómeno sería una tarea inagotable. Lo que sí resulta posible es acercar miradas y perspectivas que permitan comprender algunas de sus manifestaciones. A tales fines, el presente ensayo analiza la política exterior argentina hacia América Latina desde el inicio del siglo XXI hasta los tiempos que corren. Al respecto, se asume que, durante este período, la combinación de variables globales, regionales y domésticas resultaron en una ecléctica concatenación de ciclos dominados por acercamientos, distanciamientos, reposicionamientos y una fluctuante reconfiguración de las alianzas, pero también por la persistencia de ciertas regularidades. El análisis de ese proceso se realiza a la luz de la lente de las denominadas “potencias regionales emergentes”. Al mismo tiempo, retoma conceptos tales como el “efecto arrastre” (*bandwagoning*) o el “balance de intereses”, en tanto herramientas teóricas que favorecen la comprensión de la orientación y el contenido de la política exterior nacional.

Las manifestaciones en contra del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el pronunciamiento frente al Fondo Monetario Internacional (FMI), el reclamo internacional de la Argentina en relación a los Fondos Buitre o a la soberanía de las Islas Malvinas ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, la mal llamada “politización” del MERCOSUR, la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o hasta la incorporación del país como miembro observador de la Alianza del Pacífico (AP), son solo algunas expresiones de las diferentes lecturas y de las distintas formas de articular la vinculación con la región.

El contexto actual viene haciendo vibrar las estructuras sistémicas y agenciales. Los cimbronazos políticos en Europa y Estados Unidos y sus efectos sobre el orden liberal, la globalización y el multilateralismo, el viraje chino hacia su economía interna, una potencial reelección indefinida y su proyección internacional hacia occidente con iniciativas como *One Belt, One Road* (Ramón-Berjano, Malena y Velloso, 2015;

Moneta y Cesarín, 2016), el impacto tardío de la crisis mundial del año 2008 sobre América Latina y el fin del balance de los *commodities* muestran un panorama desalentador desde el nivel global (Sanahuja, 2016; Riggirozzi y Tussie, 2012; Serbin, 2014). Por su parte, la agudización de la crisis venezolana y su impacto en la región, los escándalos de corrupción en Brasil, Perú y México -además de la propia Argentina-, la fragilidad de gran parte de los gobiernos nacionales, así como los cambios de ciclos electorales en los cuales se encuentran insertos varios de los países, abren lugar a nuevas ideas, perspectivas y probabilidades.

De la mano de una élite política respaldada por un nuevo consenso social, las expresiones de los intereses nacionales y regionales han ido mutando. ¿Qué se mantiene constante y qué ha sido modificado? Los discursos del poder ejecutivo continúan haciendo referencia a la importancia de trabajar como “buenos vecinos”, de plantear la política externa a partir de una lógica círculos concéntricos cuyo núcleo central es el MERCOSUR, y de respetar las estructuras regionales existentes. Pero los mecanismos de vinculación con América Latina han variado significativamente desde la llegada del gobierno de Cambiemos. De hecho, el llamado “relanzamiento” de la política exterior argentina de la administración de Mauricio Macri tuvo como ejes rectores el fortalecimiento de su autodefinida “inserción inteligente” (Clarín, 2018): los vínculos con Estados Unidos, Europa y Asia, la renegociación de los compromisos alcanzados con China, la participación de las delegaciones en los más destacados foros y conferencias internacionales, así como la necesidad de marcar la agenda de las grandes potencias en el seno de organismos como el Foro Económico Mundial, la Organización Mundial de Comercio, el Grupo de los 20 (G20), o la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Dicho esto, queda por indagar sobre los perfiles y modelos que signaron a los sucesivos gobiernos argentinos en la vinculación con su vecindario durante el siglo XXI. Por supuesto que en un trabajo de estas características se corre el riesgo de caer en un excesivo simplismo o en un exagerado nivel de generalización. Es por ello que su propósito es mucho más humilde y se concentra fundamentalmente en comprobar si el discurso y accionar del país pueden – o no – ser catalogados como propios de una potencia regional emergente. En ese sentido y como se verá a continuación, se cree que, si bien Argentina cuenta con los

recursos materiales y simbólicos requeridos para serlo, la discontinuidad de su accionar, la fragilidad de la articulación inter e intrainstitucional, y el escaso apoyo regional y extra-regional cosechado atenta contra ese recorrido.

Para alcanzar los objetivos propuestos, el artículo se estructura de la siguiente forma. El primer apartado problematiza y caracteriza el concepto de potencia regional, distinguiendo las características de las “potencias medianas tradicionales” y de las “potencias regionales emergentes”. Al mismo tiempo, se exponen dos estrategias teóricas de vinculación entre las potencias regionales y las mundiales: diferenciándose la noción de “balance de poder” o “de interés”, del concepto de “efecto arrastre”.

Seguidamente, y a la luz de dichas perspectivas, se analiza el posicionamiento argentino frente a América Latina durante los gobiernos de Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Mauricio Macri. Finalmente, se esboza una serie de conclusiones en las cuales se resalta el accionar de los diferentes gobiernos en vistas de situar al país en el grupo de potencias regionales emergentes.

### **Sobre las potencias regionales emergentes**

Para una amplia gama de corrientes teóricas<sup>1</sup>, la posibilidad de jugar un rol activo en la escena internacional, así como de ejercer influencia en la agenda global o incidir en el curso de la historia, es una cuestión que atañe a apenas un pequeño y selecto grupo de Estados. Fundamentados en un poder militar fuerte, en una economía pujante y en una diplomacia astuta, las denominadas potencias mundiales fueron institucionalizando sus posiciones en la estructura del poder. Y es ese contexto internacional el que constriñe y condiciona sus opciones políticas.

Sin embargo, esta lógica ha sido interpelada por estructuras más pequeñas al interior del sistema en diversas ocasiones. Para ser justos, desde mediados del siglo XIX las “potencias medianas” comenzaron a ganar espacio a partir de las contribuciones realizadas a los poderes centrales (aunque no exclusivamente) en tiempos de beligerancia, ya

fuera con apoyo táctico, económico o militar. Tal fue el caso de Australia, Canadá, Países Bajos o Nueva Zelanda (Nolte, 2006; Shin, 2015). Pero su rol no se limitó a ese tipo de apoyo. De hecho, países como Argentina jugaron un papel activo en la creación de doctrina (Russell y Tokatlian, 2009) y reglas internacionales, algo visible en las doctrinas Calvo (1868) y Drago (1902) o en el *Tratado Antibélico de No Agresión y de Conciliación* (1933) promovido por Carlos Saavedra Lamas.

Con el paso del tiempo, y con creciente fuerza, esos “Estados medianos” comenzaron a desarrollarse y ampliar su participación en diferentes espacios de cooperación, con vistas a garantizar su incidencia en un mundo en constante movimiento (Shin, 2015). De esta manera, promoviendo que los problemas internacionales fueran resueltos en espacios multilaterales, fortaleciendo la cooperación interestatal y articulando posiciones para modificar la conducta de las grandes potencias en favor de sus intereses, dichos Estados fueron encontrando lugar en el tablero de decisiones globales (Shin, 2012; Cooper et al., 1993; Nolte, 2006).

Tal fue la novedosa emergencia de estos actores que el fenómeno proliferó en el seno de los estudios de la política internacional. En el mundo anglosajón comenzó a denominárselos con múltiples términos: *middlepowerhood* (Holbraad, 1984), *middlepowership* (Van Der Westhuizen, 1998), o *middlepowermanship* (Cox, 1989), fueron algunos de ellos. También fue arraigándose la idea de “potencias medianas regionales” (Neumann, 1992; Osterud, 1992), profundizando y ahondando aún más en las características con las cuales esos actores serían posteriormente reconocidos (ver Chapnick, 1999; Cooper et al., 1993; Kim, 2009; Nolte, 2010).

Las variables para definir esos conceptos fueron distintas según el caso. En ese sentido, la geografía, el número de habitantes, el acceso a las tecnologías, las capacidades militares y económicas, normativas y diplomáticas comenzaron a ser consideradas algunas de las más relevantes a la hora de categorizar a un Estado como “potencia regional” (Holbraad, 1984; Cooper et al., 1993; Ravenhill, 1998; Nolte, 2006). Asimismo, comenzó a asociarse el accionar de estos actores con tareas esencialmente colaborativas, tendientes a la utilización de herramientas de negociación y diálogo por sobre las demostraciones de poder material (Kim, 2009; Cooper et al., 1993). Esto fue implicando un

reconocimiento del rol que éstos comenzaban a ejercer dentro de la delimitación del poder global.

Ahora bien, para comprender con mayor precisión a qué refiere el término “potencia regional emergente”, es necesario complejizar su análisis y tener en cuenta que aquel no se circunscribe solamente a la aplicación de sus recursos materiales, técnicos o burocráticos en procesos de paz y cooperación, de mediaciones o de intervención en espacios técnicos. También responde a una voluntad subyacente (propia e inherente a estos Estados) de evitar ser objeto de acciones unilaterales e imposiciones ideológicas por parte de las grandes potencias, de influir en la definición de las reglas del orden internacional y del establecimiento de valores e intereses relativos al sistema mundial (Black, 1997; Shin, 2012; Cox, 1989; Jordaan, 2003).

### *Potencias regionales emergentes*

Parte de este proceso comenzó a ser institucionalizado a partir de la creación y adhesión exponencial de miembros a los organismos internacionales de la post-segunda guerra mundial. La Organización de Naciones Unidas (ONU) pasó de estar constituida por 51 miembros fundadores, a contar con el triple de socios para 1975, alcanzando los 193 miembros en la actualidad (ONU, s/f). Algo similar sucedió con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que varió de 23 miembros fundadores a 164 que participan de las negociaciones de la vapuleada Organización Mundial del Comercio (OMC) en los tiempos que corren (OMC, s/f).

Según Eduard Jordaan (2003), es en este contexto de ampliación en el cual comienza a surgir la diferenciación entre las “potencias medianas” y las “potencias regionales emergentes”. Las primeras accionaban para mantener el *status quo* y preservar las dinámicas existentes al interior de las organizaciones internacionales. Esta actitud conservadora comenzó a ser cuestionada por aquellos países considerados “emergentes” (Osterud, 1992; Holbraad, 1984; Cooper et al., 1993), quienes se opusieron a lo que interpretaban una actitud que contribuía perpetuar las inequidades existentes en el sistema global, desoyendo los reclamos de cambio (Jordaan, 2003).

Frente a esto, “potencias regionales emergentes” como India, Brasil, México, Nigeria y Sudáfrica (Cooper et al. 1993; van der Westhuizen 1998; Hurrell 2000; Schoeman 2003, Nolte, 2006) se diferenciaron al proponer transformaciones respecto de las estructuras de poder existentes en el plano internacional, previniendo replicar la disposición de jerarquías de los tiempos de la posguerra (Jordaan, 2003). Así, el presupuesto en defensa, el nivel del PBI *per capita* y la intensidad de los flujos de comercio dejaron de ser percibidas como las únicas variables de poder, beneficiando un sistema global caracterizado por un ecléctico tablero de actores en el cual nuevas instituciones y agrupaciones regionales ganaban cada vez más peso (Mittelman, 2013). Todo esto, en el marco de una agenda cada vez más heterogénea e interconectada.

### *Caracterización de las potencias medianas emergentes o regionales*

En este contexto, y de acuerdo a parte de la literatura especializada, en virtud de que algunos Estados pudieran desempeñarse y ser reconocidos en tanto poderes regionales emergentes, sería necesario que cumplieran con algunos requisitos fundamentales. Entre estos se destacan cuatro: a) contar con instituciones internas sólidas que le permitan ejercer un papel estabilizador en la región; b) manifestar su voluntad de ejercer dicho rol contando, al mismo tiempo, con el reconocimiento de los demás Estados de la región; c) tener respaldo de (algunas) potencias extrarregionales (Schoeman, 2003; Nolte, 2006); y d) ejercer influencia en la conformación de instituciones regionales e internacionales (Hurrell, 2000). En este punto se torna necesario recurrir a una perspectiva constructivista (Nolte, 2006). Esto significa entender que el status de potencia regional es una construcción fundamentalmente social e ideológica, ya que su valor analítico y su valor efectivo en la política internacional dependen – casi exclusivamente – de la aceptación de ese Estado como tal (Hurrell, 2000).

Frente a esto y, siguiendo la caracterización de Nolte (2006, p. 13):

Una potencia regional se resume como un Estado que influye en la delimitación geopolítica y construcción político-ideológica de la región; que tiene la pretensión de un liderazgo; que ostenta los recursos materiales, institucionales (políticos) e ideológicos para una proyección de poder en la región; que ejerce esa influencia

en parte mediante estructuras de gobernanza regional y global; cuyo liderazgo regional es reconocido o al menos respetado por otros países en la región y fuera de la región; que se inserta en foros interregionales y globales, en los cuales opera en función de la defensa de sus propios intereses, por lo menos en forma incipiente, y donde actúa como representante de intereses regionales.

Ahora bien, en virtud de ahondar en las variables señaladas y enriquecer las herramientas de análisis, se sugiere estudiar con mayor atención algunas de ellas. Por un lado, en lo que refiere a que el Estado cuente con instituciones sólidas que le permitan ejercer un papel de liderazgo en la región, Tokatlian y Merke (2014) sugieren que para poner en marcha un liderazgo regional sólido, es crucial que los tomadores de decisiones cuenten con un diagnóstico riguroso y una estrategia acorde que les permita desplegar una política exterior adecuada a las exigencias del contexto. Asimismo, debe contar con “una diplomacia apta y adaptable, buenos recursos tangibles e intangibles, una atención a lo regional y un elemental consenso doméstico” ante la envergadura de los desafíos posibles (Tokatlian y Merke, 2014: 247).

De esta manera, a la hora de analizar la estructura institucional argentina, dichos autores proponen estudiar -entre otras- las siguientes: a) poder ejecutivo nacional; b) gabinetes y burocracias; c) provincias; d) poder legislativo y los partidos políticos. La opinión pública también juega su juego. En este punto, si bien el poder ejecutivo constituye el protagonista en la definición y puesta en marcha de la política exterior argentina, los demás actores cuentan con el potencial de asumir algún rol activo, dependiendo siempre del contexto, el tema y su capacidad de incidencia. Dicho esto, en este ensayo se asume que la política exterior argentina se ve constreñida por procesos, factores y actores que provienen del nivel internacional pero que, como política pública, implica un conjunto de acciones y omisiones enmarcadas en un sistema de instituciones y de negociación doméstica donde el campo cognitivo de los tomadores de decisiones juega un papel clave. Esto tiene que ver con el hecho de que son ciertas élites – fundamentalmente políticas, pero también económicas, sociales, sindicales o administrativas – e individuos más o menos organizados (Müller, 2002) quienes definen, basándose en realidades materiales y percepciones subjetivas, las metas, objetivos y estrategias en materia de política exterior.



En este marco, se cree pertinente hacer especial hincapié en el hecho que el Estado – o las elites que controlan sus instituciones – detente las competencias necesarias para representar los intereses de la región ante la comunidad internacional y que cuente, a su vez, con el respaldo de sus vecinos y de ciertas potencias extrarregionales para ejercer ese liderazgo, en tanto “potencia regional emergente”. Sobre ello, Wolf Grabendorff (2010) señala que, en primer lugar, para que una potencia media alcance “la tradicional aspiración de convertirse en un importante actor global, antes es necesario consolidarse (primero) como líder regional”. Frente a ello, y en lo relativo al presente estudio, el análisis del autor propone los siguientes indicadores para lograr este reconocimiento: a) buscar soluciones pacíficas en el entorno regional para conseguir sus intereses; b) contar con experiencia negociadora en los esfuerzos de integración con los países vecinos; c) articular los instrumentos domésticos y regionales para mejorar las relaciones con países vecinos mediante la asociación política; d) estructurar estrategias para sentar las bases de una mayor y mejor cooperación regional; e) garantizar la estabilidad democrática y evitar el surgimiento de conflictos en la región (Grabendorff, 2010).

### *Vinculación de las potencias regionales emergentes con las potencias mundiales*

La manera en la que estas potencias regionales emergentes se insertan en el sistema internacional y definen objetivos y líneas de acción pueden seguir caminos diversos. Entre ellos, resulta de interés destacar dos: a) las dinámicas de *balance de poder o de intereses* y; b) el *efecto arrastre*, comúnmente conocido como *bandwagoning* por su vocablo en inglés.

El *balance de poder o de amenaza*, se trata de un concepto profundamente polisémico. En este caso, es entendido como el acercamiento a un Estado o actor del sistema internacional por parte de otro Estado o actor (usualmente de menor poder relativo) que permita limitar el avance e incremento de poder de un tercero percibido como amenaza (Walt, 1987; Schweller, 1994). A su vez, de este concepto se desprende el de *balance de intereses*, refiriéndose a los costos que un Estado está dispuesto a pagar para defender sus valores, relativos a los costos que está dispuesto a pagar para ampliarlos (Walt, 1987; Schweller, 1994). En

tal caso, el balance se produciría cuando la ampliación de valores fuera más beneficiosa que los costos que la acción significa; caso contrario, se podría hablar de *efecto arrastre* ya que los altos costes del balance empujan a que el Estado prefiera alinearse a la potencia o grupo más poderoso, defendiendo así sus intereses iniciales.

Por su parte, el mencionado *efecto arrastre* puede ser entendido como la asociación o vinculación de un Estado o actor con otro actor más poderoso – es decir, unirse al bando más fuerte. El principal interés de este tipo de relacionamiento responde, por un lado, a la voluntad del primero de conservar sus propios valores e intereses. Por otro lado, el actor más débil contempla la posibilidad de adquirir los beneficios que la alianza conformada posea, ya sean económicos, militares o de prestigio (Walt, 1987; Kaufman, 1992; Schroeder, 1993; David, 1991; Schweller, 1994; Hirst y Russell, 2001).

Como sea, estos conceptos invitan a reflexionar sobre cuál de ambas estrategias es la que predomina cuando hablamos de potencias regionales emergentes. Como fue señalado previamente, si bien las características de las potencias regionales tradicionales tienden a mantener el *status quo* que el sistema internacional propone – a través del *badwagoning* –, la situación suele ser diferente en el caso de las emergentes. La búsqueda de autonomía y de posicionamiento respecto a los intereses propios del Estado (o de las elites que lo controlan) y de la región podrían ser consideradas actitudes que actúen de manera contraria a una respuesta condescendiente frente a los poderosos, inclinándose así hacia un “balance” y no hacia un “arrastre”. En ese sentido, y como sostiene Dong Min Shin (2012), hay potencias medianas que logran cambiar los comportamientos de las grandes potencias, mientras que otras fracasan a la hora de defender sus propios intereses.

Es a la luz de estas perspectivas que se pretende problematizar la estrategia argentina de vinculación con América Latina. De esta manera, se analiza si las decisiones y actitudes llevadas a cabo por la Argentina durante las administraciones Kirchner (2003-2007), Fernández (2007-2015) y Macri (2015-actualidad) pueden ser caracterizadas como propias de una *potencia regional emergente*.

## La política exterior argentina hacia la región: de Néstor Kirchner a Mauricio Macri

El interés de Argentina de posicionarse como un actor de peso dentro del sistema internacional se remonta a tiempos muy anteriores al período aquí analizado. El empeño de los líderes nacionales por que el país sea considerado potencia regional se reflejaba ya, de manera heterogénea, en los espíritus libertadores de José de San Martín, en las amistades políticas de Juan Manuel de Rosas, en los ideales de país de la Generación del '80 o en el rol activo de la gestión de Carlos Saavedra Lamas al frente de la cancillería. Desde el famoso “granero del mundo” a la “tercera Posición”, “relaciones especiales” o el “supermercado del mundo”, las élites de gobierno de la Argentina han ido interpretando de diversas maneras los contextos e intentando ganar (incluso a veces perdiéndolo) apoyo regional, fortalecer sus plataformas y lanzarse a partir de ellas hacia los espacios de toma de decisiones globales.

En ese sentido, las decisiones gubernamentales han alternado entre procesos de desarrollo y fortalecimiento de instituciones regionales, por un lado, y vinculaciones unilaterales con el mundo, por otro; han alzado las banderas de soberanía, para luego aplicar políticas de acercamiento a las potencias centrales (Sanahuja, 2016; Riggiozzi y Tussie, 2012); han abierto las fronteras a la economía y al comercio para pronto denunciar los intereses extranjeros. Cada etapa propuso su receta según la conveniencia y percepción de las elites al mando para lograr la pertenencia al club de decisores. Eso no implica asegurar la inexistencia de ciertas políticas de Estado que durante prolongados períodos demarcaron los marcos y límites de acción gubernamental, siendo la causa Malvinas o la participación en operaciones de paz de Naciones Unidas algunas de las más visibles. Pero sí significa que la tendencia ha sido la discontinuidad, el cambio de tono en el discurso, la modificación de las maneras de alcanzar los objetivos delineados y la fluctuación del papel asignado a los países vecinos y a los actores extra-regionales y transnacionales. Y, por lo tanto, la modificación del contenido asignado a la propia idea de “club de decisores”.

En virtud de avanzar en favor de un estudio articulado sobre el desempeño y las capacidades con las que el Estado argentino ha venido posicionándose en el esquema regional y global durante las presidencias de Néstor Kirchner, Cristina Fernández y de Mauricio

Macri, surge un interrogante esencial: ¿puede dicho posicionamiento ser definido como propio de una potencia regional emergente? Esbozar una respuesta implica tener en cuenta dos variables fundamentales: a) si el Estado contó con instituciones sólidas que le permitieron ejercer a ese Estado un papel de liderazgo en la región; y b) si el Estado detentó las competencias necesarias para la representación de los intereses de la región ante los organismos internacionales y gozó del respaldo de las potencias regionales y extra-regionales en el ejercicio dicho liderazgo en tanto “potencia regional emergente”.

### *Instituciones y actores*

Respecto de si el Estado contó con instituciones sólidas que le permitieron ejercer un papel de liderazgo en la región debe destacarse, antes que nada, la manera en la que se estructuran las instituciones y actores que determinan la política exterior en Argentina. En ese marco, el presidente es quien está a cargo de la política exterior del país y en ello goza de un amplio margen de poder a la hora de tomar las decisiones referentes a la materia<sup>2</sup>. Esta característica tan particular, coloca a los modelos de relacionamiento internacional a merced de los *mapas cognitivos* de los Jefes de Estado. Es decir, la identidad de la figura presidencial influye en el perfil de la política exterior del país (Tokatlian y Merke, 2014).

El presidente ocupa, de esa forma, el vértice superior del primer ciclo de decisión (Müller, 2002), por el cual todas las decisiones relevantes dependen de su cargo. De este primer ciclo también forman parte su entorno y los algunos ministros. En el caso de la proyección internacional argentina, aquellos que más influencia ejercen son el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía – actualmente dividido en Hacienda y Finanzas – y el Ministerio de Defensa, según sea el caso y el mapa del Estado del momento.

En el caso de los gobiernos kirchneristas, la tendencia institucional en política exterior fue muy similar a lo largo de todo el período. El perfil personalista y presidencialista en la toma de decisiones de vinculación internacional fue profundizándose paulatinamente. Aun cuando Rafael Bielsa (Canciller), Roberto Lavagna, Felisa Miceli y Miguel Peirano (Economía y Producción) y José Pampuro (Defensa) representaban en

sus carteras los perfiles de proyección internacional del país, durante el gobierno de Néstor Kirchner, el círculo de decisiones incluyó a algunos otros actores (Clarín, 2015). En ese sentido, y según Simonoff, las decisiones de política exterior se tomarían, fundamentalmente, a partir de un núcleo duro integrado “además del entonces presidente Néstor Kirchner, por la senadora Cristina Fernández, el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández; el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Carlos Zanini, y el Ministro de Planificación Julio De Vido” (Simonoff, 2013, p. 150), dejando a los demás ministerios encargados de la gestión de las burocracias.

Una vez entrada la segunda etapa del gobierno de Kirchner (continuándose hasta el año 2014<sup>3</sup>), la figura de Rafael Follonier resultó clave en la articulación entre Argentina y los países latinoamericanos. Con extensos vínculos políticos a lo largo y ancho de la región, las gestiones de Follonier asumieron un rol relevante en el posicionamiento argentino respecto a la UNASUR y la posterior elección de Néstor Kirchner como Secretario General del bloque (Infobae, 2014).

Los cambios en la estructura ministerial implementados por el gobierno de Cristina Fernández no influyeron significativamente en el diseño de las relaciones exteriores del país. Tanto Jorge Taiana como Héctor Timerman, si bien fueron funcionarios de consulta en temas internacionales por parte de la presidente, vieron el accionar de sus ministerios constreñidos por las decisiones (al menos en lo referido a los temas más sensibles) provenientes de la Casa Rosada<sup>4</sup>. En ese sentido, las medidas esenciales continuaban siendo adoptadas por un selecto grupo de allegados a la presidencia: fundamentalmente el ministro de Planificación Federal, Julio de Vido<sup>5</sup> y el secretario Legal y Técnico de la presidencia, Carlos Zanini (Simonoff, 2013). En lo que respecta a los ministros de Economía, estos perdieron autonomía frente a la conducción de sus carteras, algo que venía dándose desde la salida de Lavagna en 2005. Ni Martín Lousteau, ni Carlos Fernández, ni Amado Boudou, tuvieron la activa participación en los asuntos internacionales que había tenido aquella cartera en tiempos pasados (Simonoff, 2013).

Con la llegada de Cambiemos, el rol que venía ejerciendo Follonier desde la Unidad Presidencial fue formalizado con la creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, dentro de cuyas funciones se destacan: la participación en el diseño y ejecución de la estrategia de

vinculación internacional e institucional del Presidente y el Jefe de Gabinete de Ministros; la participación en la coordinación del análisis, planeamiento, seguimiento y evaluación permanente de los asuntos estratégicos; y la asistencia al Gabinete de Ministros en el diseño de políticas públicas internacionales (Secretaría de Asuntos Estratégicos, s/f). En ese sentido, esa Secretaría controla la agenda presidencial en materia de política exterior. Dicha reestructuración del manejo formal de las relaciones políticas internacionales motiva aún rispideces con otros ministerios, especialmente con la Cancillería. Al igual que sucedió en la época de Taiana y Follonier, las diferencias fueron evidentes en el momento en que coincidieron Pompeo y Susana Malcorra. Esta situación fue subsanándose con la llegada de Jorge Faurie al Palacio San Martín y una alineación de la Cancillería con la Secretaría, algo que no necesariamente implica la inexistencia de pujas agenciales entre los equipos de trabajo y las burocracias.

Relacionado a esto, el segundo círculo de decisiones está constituido por el conjunto de administraciones sectoriales. Las burocracias y los equipos de trabajo ministeriales juegan un papel clave en el armado programas y definición de alternativas (Müller, 2002) sobre las cuales los tomadores de decisiones habrán de optar. Durante estos años, diferentes estructuras ministeriales intentaron controlar determinados temas de la agenda por sobre otros.

En el caso de la Cancillería argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (si bien la centralización de las decisiones era fuerte), la gestión de Rafael Bielsa ocupó un rol activo en las estrategias de vinculación. Esto fue visible, entre otras cosas, en lo que hizo a la vinculación con el MERCOSUR. En lo relativo al Ministerio de Economía, éste también contó con cierto protagonismo en lo respectivo a la política de inserción económica y productiva internacional, siendo el deseo de avanzar hacia un Mercado Común su epicentro. En ese sentido, tanto el Lavagna como sus equipos técnicos trabajaron activamente en el desarrollo de políticas regionales que avanzaran a favor de un más pujante desarrollo industrial y comercial (Comini, 2016).

Ahora bien, más allá del fortalecimiento de la figura de Cristina y Néstor Kirchner en tanto potenciales líderes regionales (sobre todo con la asunción de Néstor como Secretario General de la UNASUR y la participación de CFK en múltiples actos políticos regionales) y de

una más marcada influencia del “círculo” de funcionarios afines a la Casa Rosada, durante la gestión del Frente para la Victoria (FpV) se abrió el juego a otras instituciones locales (Comini, 2016). Por un lado, es posible afirmar que la Cancillería argentina tuvo un rol activo en la defensa del reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas en el seno de las Naciones Unidas. Tanto los embajadores en la ONU y Gran Bretaña como en otros múltiples destinos, así como secretarios del ministerio de Relaciones Exterior<sup>6</sup>, expresaron una visible vocación de reinsertar el tema en las agendas nacionales e internacionales. En lo particular del reclamo y de las múltiples solicitudes al diálogo con el Reino Unido, el Congreso de la Nación también jugó un importante papel, incorporando la temática en sus debates, en su estructura y en sus actividades legislativas (Comini y González Bergez, 2017).

La UNASUR se constituyó en este período como un espacio dentro del cual la coordinación institucional debió trabajar de manera transversal. Siendo la voluntad política regional la punta de lanza que motorizó el avance del proyecto, el mismo debió ser acompañado por un amplio sector de la estructura estatal. En el particular caso de la creación del Consejo de Defensa Sudamericano se evidenció una puja constante entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa para definir quién controlaba la agenda de aquel órgano de UNASUR. Controlar la agenda siempre implica también dominar recursos, aunque estos sean escasos. En la misma línea avanzaron el Consejo Sudamericano de Finanzas, el de Salud y el de Infraestructura. En esos casos, al igual que con el Consejo de Defensa, las estructuras ministeriales participaron de manera conjunta en favor de insertar los intereses argentinos en la conformación de nuevas instituciones regionales sobre las cuales la Argentina pudiera alzar su liderazgo regional (Riggirozzi, 2015; Comini et al., 2014), sin excluir diferencias y pujas de poder.

En lo que a la gestión Cambiemos refiere, bajo la directiva de reinsertar y revincular a una Argentina aislada del mundo, modernizar el Estado y lanzar vínculos comerciales y políticos inteligentes a casi todas las puntas del globo (Clarín, 2018; La Nación, 16 de febrero de 2016), la estructura institucional encargada de las relaciones exteriores se diversificó. Además del rol activo de la Presidencia – que recibió y fue recibido por más de treinta Jefes de Estado y de Gobierno –, se amplió su estructura de cara a lo internacional. Esta dinámica no sólo se evi-

denció con la creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, sino que también se vio reflejada con la creación de nuevas estructuras y organismos estatales, pasando de 16 a 21 ministerios (con su posterior reducción a diez) y aumentando de 70 a 87 las secretarías de Estado; y de 169 a 2017 las subsecretarías (Página 12, 29 de enero de 2018). En este contexto, los ministerios de Relaciones Exteriores, Finanzas, Hacienda, Producción (sobre todo la Secretaría de Comercio) y Seguridad tuvieron una fuerte presencia en materia de política exterior, viéndose reflejado en la cantidad de viajes oficiales realizados, así como también el volumen de acuerdos, memorándums y compromisos sellados entre éstos y sus contrapartes a lo largo del globo (Comini y Gonzalez Bergez, 2016; Turzi, 2017).

El tercer círculo se define por los principales socios externos al Estado. Estos incluyen desde movimientos sociales hasta sectores sindicales, empresas, gremiales empresarias o *think tanks*. Aunque más invisibilizados por la academia y los medios de comunicación, se pueden observar algunas tendencias en la relación de estos grupos con la política exterior. Mientras que en la gestión de Néstor Kirchner cierto sector del empresariado se mostró subordinado al proyecto político del presidente, tendiente a una gradual proliferación de los vínculos comerciales (ya fuera a través del MERCOSUR, las negociaciones del ALCA o el acuerdo con la Unión Europea), la relación entre los grupos empresariales y la gestión de Cristina Fernández estuvo cargada de desencuentros (Simonoff, 2013; Corigliano, 2008). En este sentido, se fue dando una reestructuración de las elites empresariales con acceso al gobierno, modificando el eje de ganadores y perdedores.

Según Simonoff (2013), las corporaciones empresariales, como la Asociación de Empresarios Argentinos (AEA), se fueron distanciando del gobierno, manifestando una tendencia de éstos en apoyo al paradigma de apertura, en contraposición a las manifestaciones proteccionistas que comenzaban a gestarse. En ese contexto, los representantes de las corporaciones manifestaban que “su injerencia en el ámbito propio de la actividad privada, interviniendo en la toma de decisiones empresarias, no contribuye a dinamizar la economía del país, ni resulta un aporte al desarrollo económico y social” (Simonoff, 2013, p. 13). Cabe destacar que el sector de los metalúrgicos, textiles y PyMES mantuvieron un vínculo más cercano y de diálogo con el gobierno y la CGT (Ambito, 2017).



La llegada de Cambiemos significó una nueva reestructuración de esta vinculación. El apoyo a los cambios realizados en la política económico-comercial durante los primeros meses de gobierno de Macri se reflejaron rápidamente en las asociaciones estratégicas entre el Estado y los grupos empresarios y en el perfil adoptado en términos de política exterior. Entusiasmados por el inicio de una administración promotora de la asociatividad público-privadas en las cuales el rol del Estado se propone como menos interventor y más colaborativo, las elites empresarias tradicionales comenzaron a buscar la sinergia entre el gobierno y sus intereses sectoriales. Así, las delegaciones internacionales comenzaron a ampliar su cuota de representantes de sectores clave de la economía y dominaron los eventos transnacionales con foco en el desarrollo económico y comercial del país y la región (Ámbito, 2018a; Ámbito 2018b). En ese marco, el gobierno pidió también colaboración de parte del sector empresarial. Iniciado el trabajo a partir de los nuevos funcionarios públicos (provenientes en un amplio porcentaje del sector privado) y de los vínculos tejidos en períodos anteriores, se buscó que las grandes arcas de los grupos de empresarios incrementaran sus inversiones en el país, asumiendo que esto motorizaría la economía y sacaría al país de su estancamiento económico y comercial.

Pero estas dinámicas exceden a los actores empresarios. Como fue mencionado anteriormente, existieron también otros sectores que favorecieron (o fueron perjudicados por) la adopción de uno u otro modelo de proyección al mundo. Si bien no contaban con los recursos materiales y simbólicos de los grandes jugadores del mundo privado, sus reclamos se hicieron escuchar. Uno de los ejemplos más emblemáticos se dio durante las grandes manifestaciones realizadas en Argentina y la región al momento de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en donde las movilizaciones y convocatorias como la Cumbre de los Pueblos en 2005 dieron fuerza a los discursos de aquellos líderes que, como Kirchner, se manifestaban en contra de la incorporación – al menos en las condiciones políticas de aquella época – al proyecto estadounidense. Así, la llamada “contracumbre” agrupó organizaciones sociales, sectores socioeconómicos y políticos con una agenda que hizo foco en oponerse a propuestas emanadas desde los Estados Unidos (Morgenfeld, 2005).

Otro ejemplo interesante resulta el del Unidad de Participación Social del MERCOSUR (UPS). Desde los inicios de su funcionamiento, su objetivo fue promover, consolidar y profundizar la participación de organizaciones y movimientos sociales de la región en el bloque (MERCOSUR, s/f). A partir de entonces, la UPS ha trabajado en virtud de dar fuerza y representación dentro de los países del Mercado Común -y otros países de la región- a las organizaciones y movimientos sociales. Este proyecto fue apoyado y acompañado por la gestión de Cristina Fernández, la cual promovió activamente la articulación entre las unidades de representación social no solo del MEROCSUR, sino también de UNASUR y CELAC (MRECIC, 2015). Durante el gobierno de Mauricio Macri, la participación estatal frente a este tipo de iniciativas ha ido en descenso, quitándole relevancia a la temática y a las instituciones promotoras de la interrelación de reclamos sociales al interior de los bloques regionales (Vazquez, 2017).

Tampoco puede dejarse de lado el rol de los *think tanks*. A modo de ejemplo, el Centro de Estudios Legales y Sociales tuvo una influencia notable en las políticas de derechos humanos, seguridad y defensa durante los tiempos kirchneristas. Esto, por supuesto, impactó en la definición de la proyección internacional argentina en tales materias. Con el gobierno de Cambiemos, instituciones como el Consejo Argentino para las Relaciones Exterior (CARI) y, en menor medida, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)<sup>7</sup> representan plataformas claves para comprender ciertas dinámicas de la política exterior actual. Si a este cuadro se le sumara la enorme cantidad de centros de relaciones exteriores dependientes de partidos políticos, sindicatos, gremiales empresarias y universidades, el panorama se tornaría mucho más complejo.

Finalmente, existe un cuarto ciclo que incluye un conjunto de órganos políticos (tales como el Congreso) y jurisdiccionales (tales como el Poder Judicial) con potencial intervención en proceso decisorio (Müller, 2002). Frente a ello, Tokatlian y Merke (2014) dirán que en lo que respecta al Poder Legislativo, éste no influye de manera sustantiva en el barómetro de la política exterior argentina. En ese sentido, se observa un escaso interés y formación en asuntos de política exterior, siendo – con contadas excepciones – “el grueso de estas decisiones tomadas dentro del Ejecutivo y el Legislativo da su consentimiento”

(Tokatlian y Merke, 2014, pp. 275-276). Reafirmando esta mirada, Schenoni y Ferrandi Aztiria (2011) señalan que “en su rol de representantes y defensores de intereses sectoriales, los legisladores argentinos parecieran actuar no de manera constante sino con picos de mayor involucramiento”, al tiempo que aseguran que “obedecen en general a motivaciones más circunstanciales como el estallido de protestas, la cercanía de elecciones legislativas, la negociación de agendas paralelas con el presidente” (p. 19).

Sin embargo, cabe destacar que el Congreso posee importantes atribuciones relativas al manejo de la política exterior. Respaldo por el Artículo 75 de la Constitución Nacional (incisos 1, 7, 10, 11, 13, 22 y 24), corresponde al Poder Legislativo – entre otras funciones – ratificar los tratados internacionales firmados por el Poder Ejecutivo, velando de esa manera que los intereses de la población se vean representados y no hayan sido vulnerados. De la misma manera, el Congreso legisla en materia y se encarga de arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación, por lo que incidiría de manera directa en la ratificación de cualquier acuerdo comercial o financiero al cual se decidiera prestar compromiso desde el Gobierno, así como también presta consentimiento a la designación de los funcionarios y diplomáticos de la Cancillería. Ahora bien, más allá de sus funciones formales, la participación del Congreso en materia de política exterior fue muy relevante a la hora de prestar continuidad al reclamo argentino de las Islas Malvinas, Islas Sandwich y Georgias del Sur (Comini y González Bergez, 2017; Sanchez, 2014), así como a la hora de ratificar el Tratado de UNASUR, negociar la creación de su Parlamento y definir la conformación del Parlasur.

Respecto al rol del Poder Judicial en materia de política exterior, uno de los ejemplos más evidentes fue el tratamiento dado a la cuestión del memorándum con Irán en el año 2013, bajo el cual se acordó investigar el ataque terrorista a la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en Buenos Aires el 18 de julio de 1994 (El País, 2015). Denunciado como inconstitucional y teñido por tensiones políticas, la firma del Memorándum resultó en la denuncia contra Cristina Kirchner, Héctor Timerman y otros funcionarios del kirchnerismo en categoría de “traición a la patria” por haber supuestamente transferido la soberanía argentina a Irán, sospechado de haber perpetrado el aten-

tado a la AMIA en 1994, por parte de jueces argentinos (Perfil, 2015). En ese sentido, y de acuerdo a la denuncia del fiscal Alberto Nisman, el memorándum escondía “la existencia de un plan delictivo destinado a dotar de impunidad a los imputados de nacionalidad iraní acusados en dicha causa, para que eludan la investigación y se sustraigan de la acción de la justicia argentina, con competencia en el caso” (Perfil, 2015). Las tensiones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial demostraron (y continúan haciéndolo) que en ciertas cuestiones de alta sensibilidad interna y exterior, el rol de los últimos dos no resulta para nada marginal.

Finalmente cabe destacar la importancia del rol de las provincias, sobre todo en materia comercial, de inversiones, de control de fronteras y explotación de los recursos naturales (Tokatlian y Merke, 2014). En ese sentido, aun cuando parte de la literatura le otorga relevancia secundaria a las entidades subnacionales, la extensión de los vínculos comerciales entre provincias y municipios “hermanos”, ha dotado de especial importancia al comercio internacional y vínculos políticos que éstas pueden alcanzar. Dicho esto, cabe señalar que el incremento de la participación y gestión de las entidades subnacionales vinculadas a cuestiones de política exterior ha sido paulatino a lo largo de los tres períodos estudiados. Si bien muchas provincias fueron pioneras en la promoción de lazos comerciales con los países limítrofes y de la región, el impulso de los primeros tiempos del siglo fue decreciendo debido – esencialmente – a las razones de índole política y económica que azotaron al país en ese entonces. No obstante ello, se observó a inicios del 2005 “un nuevo cambio de tendencia hacia una concientización por parte de las administraciones provinciales sobre la necesidad de salir al exterior y que comenzó a plasmarse en algunas acciones concretas” (Zubelzú y Iglesias, 2005, p. 26). Tal como lo indica el informe elaborado por el CARI y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), si bien fue casi nula participación de las provincias en el proceso de formulación de políticas nacionales de comercio exterior, fue a través de las agencias nacionales y los grupos empresarios de determinadas regiones del país, que éstas comenzaron a profundizar sus políticas locales de desarrollo comercial y productivo, maximizando el uso y la exportación de los recursos naturales (Zubelzú y Iglesias, 2005). Esta tendencia se mantuvo a lo largo de los años seleccionados, llegando las producciones de materias primas

provinciales a ser motivo de agenda del Estado. Así, el famoso caso de “los limones” entre Argentina y Estados Unidos (La Nación, 27 de abril 2017), se conoció como un ejemplo destacado de la importancia que las industrias regionales han alcanzado con el avance de la globalización y el comercio internacional.

En línea con ello, cabe destacarse el rol que las provincias y municipios han tenido al oponerse a los proyectos nacionales de explotación de recursos, siendo el caso de la megaminería a cielo abierto o la Ley de Glaciares uno de los más controversiales. El tratamiento dado a estas cuestiones por parte de los sucesivos gobiernos nacionales y las reacciones que han generado en las provincias ha resultado (en algunos casos más que en otros) en cambios o revisiones de políticas nacionales de impacto en la vinculación internacional. Un ejemplo destacado fue el de Famatina durante los gobiernos kirchneristas, donde las manifestaciones y reclamos por parte de las comunidades y autoridades provinciales lograron impedir los proyectos de explotación de compañías como Barrick Gold, Osisko Mining Corporation y Shandong Gold (La Nación, 2015).

### *Representación de intereses regionales*

Respecto de si el Estado detentó las competencias necesarias para la representación de los intereses de la región ante los organismos internacionales y gozó del respaldo de las potencias regionales y extra-regionales en el ejercicio de dicho liderazgo en tanto “potencia regional/mediana emergente”, es importante tomar en cuenta los siguientes indicadores propuestos por Grabendorff (2010). Según el autor, aquellos son: a) buscar soluciones pacíficas en el entorno regional para conseguir sus intereses; b) contar con experiencia negociadora en los esfuerzos de integración con los países vecinos; c) articular los instrumentos domésticos y regionales para mejorar las relaciones con países vecinos mediante la asociación política; d) estructurar estrategias para sentar las bases de una mayor y mejor cooperación regional; y e) garantizar la estabilidad democrática y evitar el surgimiento de conflictos en la región.

A partir de ellos se analizará entonces la política exterior argentina, adoptando un enfoque longitudinal de algunos de los principales

ejes de vinculación con los países latinoamericanos, a lo largo de los últimos quince años.

### *El kirchnerismo original*

Desde fines de la década de 1990 hasta luego de la crisis del 2001, Argentina atravesó un período de fuerte turbulencia política y social que dificultó – si es que no interrumpió – su proyección externa. La aplicación de las medidas promulgadas por el Consenso de Washington y la falta de sustentabilidad de las decisiones político-comerciales adoptadas empujaron al país al abismo, evidenciando la brecha entre el discurso y la realidad en torno de la idea de Argentina como potencia regional emergente que habían promulgado sectores del menemismo y que había avalado la Casa Blanca durante largo tiempo (O'Mahony et al., 2018).

Castigados por indicadores sociales groseros y presionados por la necesidad de respuestas efectivas, las nuevas elites dirigentes – caracterizadas por una fuerte debilidad de origen, habiendo sido electas por solo el 23 por ciento del electorado – se mostraron resistentes a que el rol del país continuara asociado con las políticas estrategias de apertura comercial y vinculación estrecha con las grandes potencias occidentales (y sus instituciones liberales). De esta manera, las coaliciones de gobierno en ascenso reorientaron sus prioridades y recalcularon sus alianzas (Simonoff, 2009; Comini, 2016; Corigliano, 2004; Diamint, 2003).

Ahora bien, el quiebre que signó el inicio del nuevo siglo en Argentina no representó un hecho aislado. La complejidad de sus variables afectaron a (y fueron afectadas por) más de un país en el subcontinente. El paso del tiempo fue permitiendo recibir el apoyo de gran parte de los gobiernos de América Latina, permitiendo que las nuevas configuraciones políticas encontraran un evidente respaldo en la región y fomentando un nuevo perfil en materia de regionalización. Con Hugo Chávez en Venezuela, Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina, el nuevo contexto sudamericano comenzaba a sentar las bases de una nueva trama de relacionamiento regional e internacional (Sanahuja, 2016; Corigliano, 2004). Así, los tres más importantes pesos de la región dispondrían de sus astucias para ejercer el tan disputado liderazgo. Por supuesto que si esto se extiende hacia América Latina, la situación se

torna más delicada, debiendo añadir el rol de actores fundamentales como México y, por qué no, Cuba. El tiempo iría sumando nuevos liderazgos de alto perfil como los de Evo Morales en Bolivia (2006), Michelle Bachelet en Chile (2006) y Rafael Correa en Ecuador (2007). Todo ello irá impactando en la política exterior argentina.

Considerablemente distinta a la política exterior de la década del noventa, demarcada por una incómoda y controversial estrategia de acoplamiento (Russell y Tokatlian, 2009) a Estados Unidos, la proyección externa del gobierno de Néstor Kirchner estuvo arraigada inicialmente en América Latina, con poca confianza en el proyecto sudamericanizador de Itamaraty. Tomando como prima la regionalización, y proponiendo como punto de partida la reestructuración del MERCOSUR, el gobierno de Néstor Kirchner comenzó a delinear los mecanismos a través de los cuales la Argentina retomaría su protagonismo en el escenario internacional (Comini, 2016; Corigliano, 2004).

Denunciando al legado que los períodos liberales del país habían dejado como herencia – desempleo, pobreza y crisis –, la nueva administración fortaleció su carácter social como carta de presentación doméstica, regional y global. Así, la educación, la salud y la inclusión social se incorporaron como ejes transversales a las políticas nacionales y como insignias a partir de las cuales la Argentina se presentaría al mundo (Sanahuja, 2016; Comini, 2016). Estas tendencias, definidas como postliberales (Sanahuja 2017; Sanahuja 2016) o post-hegemónicas (Riggirozzi y Tussie, 2012), se articulaban cómodamente con los intereses domésticos propios de la gran mayoría de los países latinoamericanos, encontrando apoyo en aquellos que las tomaran como banderas.

Sin que la confrontación con los socios comerciales y políticos de antaño obstaculizaran los objetivos de la nueva gestión, el gobierno de Néstor Kirchner enarboló tres ejes respecto a su política regional y global: dotar al MERCOSUR de una necesaria revigorización respecto a sus objetivos iniciales; terminar con la dependencia financiera del Fondo Monetario Internacional y demás instituciones liberales; y recuperar el espacio cedido a las potencias extranjeras respecto a su participación en la región (Comini, 2016; De la Balze, 2010). Estas ambiciosas agendas no podrían ser alcanzadas de ninguna manera sin el trabajo conjunto y en cooperación con los demás países fuertes de la región de aquel entonces: Brasil y Venezuela.

En sintonía con las tendencias regionales, la administración de Néstor Kirchner dispuso al MERCOSUR como la piedra angular sobre la que se volvería a erigir la Argentina. Defendiendo con ahínco que el fortalecimiento de los vínculos latinoamericanos era la manera de volver a crecer, salir de la crisis y de recuperar la soberanía descuidada, Kirchner y Lula Da Silva accionaron en sinergia y potenciaron el bloque con vigor. Intentando no descuidar los objetivos comerciales necesarios para que la unión aduanera avanzara, los dos grandes del Sur complejizaron la estructura, dotándola de perspectivas más plurales, representativas e inclusivas (Comini, 2016). Esto no implicó, de forma alguna, la ausencia de tensiones y rispideces, algo visible en los planos político-diplomático y comercial.

Tanto para Argentina como para Brasil, lograr que el bloque capitalizara su potencial era fundamental para recuperar credibilidad en sus recursos (políticos y económicos) y alcanzar sus objetivos de reposicionamiento en tanto posibles potencias regionales, así como para ganar mayor autonomía de decisión en el sistema multilateral. Ahora bien, para obtener el reconocimiento esperado, tanto Kirchner como Da Silva debieron minimizar las diferencias existentes entre ambas administraciones e intentar trabajar de manera orgánica y con constancia. De esta manera, comenzaron a esbozarse las primeras políticas comunes que darían comienzo a un nuevo MERCOSUR.

Dentro de las mismas se destacaron, por un lado, la creación de un órgano de representantes del MERCOSUR -que dotaría al bloque de mayor participación de la ciudadanía-; por otro, la propuesta de ampliar la unión a nuevos miembros regionales, lo cual no sólo ampliaría el mercado sino también lo fortalecería políticamente en tanto proyecto de arquitectura regional. Finalmente, evidenciaba la utilización del organismo como estrategia para fortalecer la inserción de los países en el mundo, aumentando a partir del mismo su capacidad de negociación y proyección (Comini, 2016; Russell y Tokatlian, 2015, Simonoff, 2009; Consenso de Buenos Aires, 2003).

Mientras que los planes del MERCOSUR se ejecutaban y ganaban velocidad, otras aspiraciones unificadoras se venían desarrollando en paralelo y avanzaban con solidez sobre el continente latinoamericano. El proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciado en la década de los noventa en Estados Unidos, exponía consensos y



discrepancias respecto a los planes regionales (Corigliano, 2004). Si bien la idea de una zona de libre comercio continental tentaba a muchos sectores económicos argentinos y proponía un acuerdo de magnitudes casi sin precedentes, se contraponía fuertemente con la idea de un liderazgo regional que promulgaban Argentina y Brasil, más aún cuando el estandarte de este último priorizaba los aspectos sociales y políticos sobre los comerciales (Comini, 2016; Simonoff, 2009).

Resistente a un nuevo alineamiento con Estados Unidos, la posición argentina en relación al ALCA debió ser medida y balanceada respecto a sus objetivos estratégicos de posicionamiento internacional. Aun cuando Argentina necesitaba el apoyo de la administración de George W. Bush para fortalecer sus reclamos frente al Fondo Monetario Internacional y la restructuración de la deuda y cuando la promoción del comercio era un eje de especial interés para la reactivación económica (Corigliano, 2004), ser partícipe de los proyectos republicanos atentaba contra las intenciones de “emancipación” regional. Desde esta mirada, acoplarse nuevamente a la superpotencia significaría ceder ante un “efecto arrastre”, renunciando a la posibilidad de autonomía y “balance” que la administración kirchnerista venía promulgando.

Si bien las negociaciones entre Brasilia, Buenos Aires y Washington respecto al acercamiento del ALCA al Cono Sur propusieron diversos avances posibles -como la fórmula del 4+1- (Corigliano, 2004; La Nación, 2005), los fantasmas de la década anterior y las vocaciones de alzar la voz regional lograron frenar la zona de libre comercio y finalmente el ALCA obtuvo un rotundo rechazo en la Cumbre de Mar del Plata del año 2005 (Morgenfeld, 2005). Este hecho marcaba un claro mensaje a Estados Unidos y consolidaba a la vinculación de Argentina los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y con Venezuela (Página 12, 6 de noviembre de 2013), al mismo tiempo que evidenciaba una fuerte fractura en América Latina, dejando a México al frente del grupo de países que apoyaban el proyecto hemisférico. Bajo la misma línea, el objetivo de romper con la influencia estadounidense excedió lo específico del “No al ALCA”. La administración Kirchner decidió profundizar su rechazo público al Fondo Monetario Internacional (Borón, 2004; Heidrich, 2005). Haciendo eco en organismos regionales e internacionales, como el propio MERCOSUR, la Cumbre de las Américas o la Organización

de las Naciones Unidas (ONU), la administración kirchnerista articuló su diplomacia para posicionar el reclamo argentino en las vidrieras mundiales (La Nación, 2005; Corigliano, 2004).

Con el propósito de denunciar los abusos de parte de la institución financiera respecto a países afectados por el atraso y niveles menores de desarrollo económico, la bandera alzada por Argentina en contra del coloso norteamericano encontró un terreno fértil en América Latina. A pesar de haber dedicado enormes esfuerzos a la renegociación de la deuda y el pago de intereses, la gestión de Néstor Kirchner tomó la decisión en el año 2005 de cancelar la deuda con el Fondo y liberarse formalmente – aunque no para siempre – del yugo neoliberal (La Nación, 2005; De la Balze, 2010).

Si bien las medidas adoptadas durante el gobierno de Kirchner encontraban sus raíces y fundamentos en demandas sociales y exigencias de un cambio respecto al perfil de las políticas aplicadas durante parte de la década menemista, esas medidas no pueden estudiarse sin identificar un necesario componente ideológico y estratégico. En este sentido, la determinación de priorizar los proyectos de regionalización y de romper con determinación la alianza heredada con Estados Unidos, no fueron hechos aislados ni paralelos (Riggirozzi y Tussie, 2012), sino que formaron parte de un ideal amplio y ambicioso que tenía como objetivo reposicionar a la Argentina como potencia regional desde una perspectiva original y distintiva. Para ello, tejer nuevos vínculos vecinales basados en ideales de participación ciudadana, inclusión y defensa de los derechos sociales, fue fundamental en virtud de alcanzar las metas propuestas (Sanahuja, 2016; Riggirozzi y Tussie, 2012).

Ahora bien, la incorporación de nuevos países al MERCOSUR fue lenta, condicionada por cuestiones esencialmente de políticas arancelarias, y su espíritu de ser el bloque que representara a la región perdió fuerza. El surgimiento de una nueva institución que retomara los ideales de integración viró nuevamente las prioridades y condenó los esfuerzos abocados en los albores de las gestiones de Kirchner y Da Silva. La creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) opacó el horizonte del MERCOSUR, amplió los Estados miembro y complejizó las estructuras (Comini, 2016). Con ello, la esperanza argentina de fortalecer su carácter de líder regional encontró un fuerte obstáculo<sup>8</sup>, principalmente porque la prioridad seguía siendo insertarse en América

Latina a través del MERCOSUR y desde América Latina insertarse al mundo. Sudamericanizar la integración situaba a Brasil en un lugar privilegiado y en un lugar estratégico que incomodaba a la Argentina.

Este nuevo proyecto liderado por Brasil tuvo como objetivo ampliar y profundizar las agendas, incluyendo temáticas como la infraestructura, la cultura, la ciencia y la tecnología, la salud, los derechos humanos y la defensa (UNASUR, 2011). La propuesta daba fuerza y continuidad a los espíritus post-liberales sembrados a inicios del siglo, acompañando asimismo la vocación participativa de la integración regional (Sanahuja, 2017; Sanahuja, 2016). Agrupando a los doce países sudamericanos, la UNASUR cristalizó – al menos por un tiempo – la verdadera esencia sudamericana y situó a la elite gobernante nacional del momento ante de la disyuntiva de capitalizar (o no) esa oportunidad.

#### *Los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)*

Habiéndose aprobado el tratado constitutivo de la UNASUR en mayo de 2008, la administración Fernández decidió, en los primeros años, apoyar el fortalecimiento del bloque. De la mano de esta plataforma regional se esbozaba una nueva arquitectura que atraía las curiosas miradas internacionales y generaba expectativas dentro y fuera del subcontinente. Atendiendo las premisas de la autonomía, el respeto por la soberanía nacional, la promoción de políticas sociales y los derechos humanos (Nolte y Comini, 2016), este espacio emergía en un contexto en que la crisis global debilitaba la influencia estadounidense en el mundo pero que al mismo tiempo amplificaba su proyección militar, siendo la reactivación de la IV Flota del Comando Sur uno de los indicadores más notables en lo referente a la vinculación de Washington con la región. Dejando fuera del juego a Centroamérica, el Caribe y, por supuesto, a la potencia norteamericana, la UNASUR se oponía virtualmente a la Organización de Estados Americanos y limitaba la influencia de Estados Unidos en la zona (Hernández, 2011).

Si bien el proyecto fue liderado en sus inicios por Brasil, sin encontrar intereses reales en suelo argentino, fue a partir de la creación de ciertos consejos sectoriales – como el de defensa y salud – y de la asunción de Néstor Kirchner como Secretario General (2010) que Argentina comenzó a participar de manera activa en la demarcación de la agenda

de la UNASUR. En ese sentido, la flexibilidad con la que se había estructurado este proyecto permitiría al gobierno de Fernández avanzar en dos sentidos fundamentales para su estrategia de posicionamiento regional e internacional: liderar la formulación y ejecución de proyectos de impacto subcontinental (como la Escuela Sudamericana de Defensa, o la construcción del Avión Sudamericano de Defensa -entre tantos otros-), por un lado, y avanzar en paralelo sobre los demás ejes de vinculación global, por el otro (Comini, 2016; Comini et al., 2014).

Ahora bien, durante sus años mozos, el bloque representó la institucionalidad de la cooperación sudamericana. Si bien pocos de sus proyectos realmente lograron efectivizarse, sus victorias políticas iniciales le valieron buena estima. No obstante, como era de esperar en la escena latinoamericana, con el paso del tiempo, el reflejo de las asimetrías y los desgastes en la voluntad política inaugural, los proyectos perdieron fuerza y materialidad, reduciéndose a ideas dotadas de reducidos equipos operativos y de una excesiva burocracia (Comini et al., 2014).

A pesar de que la Unión representara una plataforma a partir de la cual varios países de la región buscaban posicionarse como posibles líderes (Chávez, Lula, Correa o el kirchnerismo) y que ello generara fuerte internas políticas, desde 2007 y con Cristina Fernández al mando del Ejecutivo, la UNASUR representó el conjunto de voces necesarias para alimentar y dar fuerza a los reclamos políticos postliberales (Sanahuja, 2016). En el particular caso de Argentina y durante el gobierno del Frente para la Victoria, el bloque sudamericano representó un firme soporte a los sucesivos llamados de respeto a la soberanía argentina respecto a las Islas Malvinas (Comini y González Bergez, 2017), así como también en la presión ejercida ante la comunidad internacional en relación al pago a los *holdouts* o “fondos buitre” (Telam, 2014). El apoyo recibido, entre otros, por Chávez, Lula Da Silva (posteriormente Dilma Rousseff), Correa y Evo Morales legitimaba así los pedidos argentinos en la región y alzaba la voz de los países del Sur Global en el tablero internacional. A través de la profundización de las variables políticas, la Argentina recuperaba terreno en el liderazgo local.

Sin descuidar el predicado regionalismo, la administración Fernández se concentró en posicionar al país en la vereda contraria a los intereses de las potencias centrales, particularmente de Estados Unidos y Gran Bretaña. En sintonía con ello, nuevas alianzas fueron forjadas con el

objeto de remarcar la determinación argentina de oponerse a las políticas “imperialistas” del norte. De esta manera, la gestión del FpV acercó posiciones con China, Venezuela, Rusia e Irán, provocando recelos y dudas no sólo entre las tradicionales fuerzas occidentales, sino también al interior de las estructuras regionales (Russell y Tokatlian, 2015). Esto impactó, principalmente, en el tono y contenido de la vinculación con Estados Unidos, más que en la continuidad de una agenda operativa que seguía en marcha de sectores diversos.

La relación comercial-financiera que comenzó a aceptarse entre China y Argentina, sumado a las políticas proteccionistas aplicadas a la economía del país, comenzó a erosionar lentamente algunas dinámicas regionales, en especial la relativa a la vinculación argentina con Brasil. Esto no fue de ninguna forma unilateral dado que, desde el lado brasileño, la presión de los sectores industriales para proteger sus intereses demarcó gran parte de la política de Brasil hacia la región.

En 2014 el MERCOSUR se encontraba estancado y los flujos comerciales se reducían (Actis, 2017). Venezuela y Brasil comenzaban a dar fieles indicios de la aceleración de las crisis sociales y económicas venideras, reservando sus energías políticas para ser aplicadas en sus fueros internos. Al mismo tiempo, Uruguay y Paraguay comenzaban a hablar de flexibilizar el Mercado Común (La Nación Paraguay, 2015). Mientras tanto, la anteriormente prometidora UNASUR perdió fuerza y credibilidad al no poder gestionar de manera conducente los obstáculos y problemas regionales, como el que se desarrollaba en el país petrolero.

Este nuevo escenario que se planteaba en Sudamérica hizo temblar las plataformas de proyección y las ansias del gobierno argentino de convertirse en una potencia regional emergente. Si no era a través del MERCOSUR o de la UNASUR, ¿cómo haría la Argentina para alcanzar tal meta? Tanto los cambios de gobierno que tuvieron lugar en Venezuela, Brasil y Estados Unidos como el avance de ideas proteccionistas y anti-globalizadoras que hicieron mella en Europa, el Brexit (pero que contradictoriamente se condecían con las que promulgaba Argentina) o el sostenido ascenso de Asia Pacífico, sumado a los escándalos de corrupción en el mundo y en la región – que incluyen “viejos” y “nuevas” elites gobernantes – y la desaceleración de la economía (Sanahuja, 2016), demarcaron un cambio de ciclo político que conllevó la llegada de Mauricio Macri a la presidencia argentina.

### *La administración Macri (2015 -)*

De la mano de Cambiemos, a partir de diciembre de 2015 se revisaron las prioridades, se volvieron a barajar las alianzas y se redefinieron los mecanismos de vinculación con las grandes potencias. Defendiendo una inserción inteligente, desideologizada y pragmática frente a años de teórico obscurantismo en política exterior, el nuevo gobierno optó por nuevos modelos de posicionamiento. Alineado con las potencias occidentales, pero atendiendo también a los llamados desde los poderes orientales, los objetivos de política exterior se centraron en dotar al país de una mayor visibilidad en las vidrieras internacionales (UNTREF, 2015).

Arraigado en una idea de desideologización (Comini, 2017) y promoviendo la transparencia (Comini y González Bergez, 2016), el nuevo gobierno apretó manos con Barack Obama, Donald Tump, Emmanuel Macron y Angela Merkel – entre otros –, sin por ello descuidar sus relaciones con Xi Jinping, Vladimir Putin, Shinzo Abe o Narendra Modi. No obstante, si bien delegaciones oficiales visitaron la gran mayoría de los países latinoamericanos -excluyendo a Venezuela- (Página 12, 22 de julio de 2016), la importancia específica de dicha diplomacia poco se compararía con las acciones adoptadas en favor de la “vuelta al mundo” de la Argentina en su vinculación con las potencias europeas y norteamericanas. De esta manera, se dejaba de lado el recurso del “balance de poder” regional, volviendo a barajar en la mesa la posibilidad de nuevas asociaciones foráneas estratégicas.

Aun en este contexto, algo era clave para que el relanzamiento ganara credibilidad: había que tomarse en serio el liderazgo regional y no olvidar que se necesitaba el apoyo subcontinental. Así, un nuevo despertar del MERCOSUR (sin Venezuela) era necesario, tanto como volver al seno de la Organización de Estados Americanos, antes abandonada en favor de la ahora “vieja” UNASUR. A pesar de las consecuencias económicas y políticas que para la Argentina significaba, la crisis de corrupción y la debilidad institucional en Brasil dejaba el podio vacante y eso debía ser aprovechado. La crisis venezolana desangraba la legitimidad regional y la UNASUR no lograba encontrar acuerdos respecto a cómo iniciar sus acciones (Frenkel y Comini, 2014).

En ese contexto, Mauricio Macri y su equipo ministerial promulgaron desde el inicio la suspensión de Venezuela del MERCOSUR. El bloque, asimismo, debía volver a ser pensado como en tiempos del regionalismo abierto, es decir, a partir de la priorización de su dimensión comercial. Harto ya de tendencias antiliberales y promotoras de un desarrollo social cuestionable, los cambios de gobierno de Argentina y Brasil trabajaron sinérgicamente para que el gobierno de Nicolás Maduro quedara fuera de la órbita del Cono Sur. Una vez alcanzado ese objetivo, se procedería a avanzar hacia el verdadero tesoro escondido: firmar un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea, acompañándolo de renovados vínculos regionales. Antes, el principal escollo para los promotores del acuerdo había sido Argentina. Ahora, el país se convertía en un férreo defensor.

En este marco, cabe destacar otro de los esfuerzos que la administración Macri asumió en relación a su posicionamiento en tanto potencia emergente: ingresar a Argentina a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Con una membresía extendida a treinta y cinco socios que reúnen el 60% del comercio internacional, el 80% del PBI mundial y el 75% de la inversión extranjera directa a lo largo y ancho del globo (Morel Orge y Grandes, 2018), colocar al país dentro del “club de los países desarrollados” y fomentar así la estabilidad, previsibilidad y mayo flujo de inversiones, se convirtió en una nueva prioridad de la gestión Cambiemos.

El gobierno se propuso alcanzar rápidamente los tres requisitos básicos de entrada. Por la democracia no debía preocuparse, pero quizás sí debió prestar más atención a los dos restantes: respeto a los derechos humanos y tener una economía abierta (Morel Orge y Grandes, 2018). Respecto a los primeros, las denuncias por contar con presos políticos en el haber, opacó – aunque sin grandes consecuencias – los horizontes. Sin reparar demasiado en ello, el presidente y sus equipos ministeriales se concentraron en la última de las postas: contar con una economía de mercado, abierta. Las políticas a favor de la apertura comercial y la transparencia, el cierre del cepo cambiario y la teórica reducción del déficit fiscal, apuntaron en el sentido de las metas propuestas. Así, al mismo tiempo que se extendían redes hacia el viejo continente, las delegaciones argentinas acercaban posiciones con la Alianza del Pacífico – eventual puerta de entrada el entonces prometedor Acuerdo

Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y hoy devenido al llamado TPP-11 – y atestiguan el lanzamiento de la Nueva Ruta de la Seda china, *One Belt, One Road* (MRECIC, 2017).

Frente a este marco de re-vinculaciones estratégicas, Argentina debió atravesar cuatro grandes acontecimientos que marcarían la tendencia de su exposición internacional: la organización del Foro Económico Mundial en América Latina, llevado a cabo en Buenos Aires en abril 2017; la oportunidad de ser sede de la onceava conferencia ministerial de la OMC (MC11), en diciembre de 2017, el desafío de presidir la Cumbre del G20 en noviembre de 2018, así como oficiar de sede para la II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur Sur (también conocida como PABA+40). Esta sumatoria de eventos de alto nivel internacional que atraerían importantes delegaciones de empresarios, funcionarios y representantes de Estado, significaban para el país la oportunidad esperada para mostrar al mundo sus capacidades de potencia emergente. Así se lo propuso el gobierno y así orientó sus esfuerzos para lograrlo. De esta manera, Mauricio Macri logró despertar curiosidad por su énfasis en reabrir a Argentina al mundo, y en particular al mundo de los países desarrollados (Clarín, 2017; La Nación, 7 de julio de 2017) en un momento en el cual ellos parecen ir cerrando cada vez más sectores.

Ahora bien, es necesario destacar que en este contexto de renovados vínculos y amistades fueron dejados atrás los viejos reclamos nacionales y los espacios en los que supieron relucir. La cuestión de las Islas Malvinas dejó de ser un tema prioritario en la agenda del país, pasando a ser prácticamente omitido en los espacios multilaterales (Comini y González Bergez, 2017). Lo mismo sucedió con la autonomía financiera respecto del Banco Mundial o el FMI al momento en que volvieron a abrirse las puertas a los créditos financieros provenientes de dichas instituciones.

El nuevo desempeño nacional ante la región se articuló con los intereses inherentes del Estado de participar de la agenda global. Una nueva receta fue aplicada, esta vez de mayor cercanía a las potencias centrales y más alejada de los tradicionales espacios regionales. En un mundo en el cual el unilateralismo y el bilateralismo se convierten en reglas, la defensa de un multilateralismo selectivo, fundamentalmente económico y sin ataduras fue la estrategia adoptada.



## Concluyendo: ¿una potencial regional emergente?

Argentina ha intentado posicionarse como potencia regional a lo largo de las tres administraciones estudiadas. Incluso, hasta podría argumentarse que ese objetivo ha representado una constante en la política exterior nacional. Acompañados por contextos globales, regionales y locales cambiantes que en algunas etapas favorecieron y en otras constriñeron el camino hacia la consecución de tal propósito, cada gestión ha buscado posicionar al país dentro del “club de decisores” que marcan las reglas del juego del escenario internacional. Por supuesto, lo ha hecho de las maneras más diversas y por la vía de estrategias muchas veces opuestas o contradictorias, algo que se ha evidenciado en el presente análisis.

Ahora bien ¿contó – o aún cuenta – el Estado nacional con las estructuras institucionales para lograr alcanzar el estatus de potencia regional emergente? ¿qué estrategias ha venido aplicando a tales fines? ¿ha conseguido representar los intereses de la región?

Para evitar brindar respuestas dicotómicas a los interrogantes planteados, en este trabajo se realizó un recorrido que da una muestra (limitada y abierta a ser progresivamente profundizada y, por qué no, refutada) de los vaivenes políticos que han caracterizado a Argentina, a la región y al mundo a lo largo de los últimos quince años. Provenientes de ese escenario cambiante y en constante reconfiguración, los estímulos tanto exógenos como locales han impactado diversamente en las tendencias políticas del país, así como también en sus instituciones y estrategias de vinculación y proyección regional e internacional.

De esta manera y en el contexto planteado, el primer eje de análisis para comprender si a la Argentina le correspondería ser catalogada como potencia regional emergente, hace referencia a sus instituciones. Como fue estudiado inicialmente, tiene mucho de cierto que este país concentra la gran mayoría de sus decisiones en el Poder Ejecutivo. De esta manera, es el presidente de la Nación quien decide sobre el rumbo que la política exterior debería adoptar y cuáles tendrían que ser los mecanismos más oportunos para alcanzar los objetivos identificados.

Si el estudio tan solo analizara la figura presidencial, la afirmación más simplista llevaría a asumir que la falta de continuidad política y

los cambios en las voluntades de gobierno atentaron contra cualquier potencial liderazgo deseado. En ese caso, la institución reguladora no contaría con la solidez necesaria para proyectarse como potencia. Sería sencillo, así, explicar las razones por las cuales un esquema de este tipo avanza, se desacelera o pierde vigencia a partir de la (falta de) voluntad política. Esto no solo sería reduccionista, sino que rozaría lo trillado. La realidad es mucho más complicada que los discursos. Afortunadamente, el mapa institucional excede la figura presidencial y evidencia profundas complejidades y dinámicas poco visibles. Siguiendo a Tokatlian y Merke (2014), y recogiendo el enfoque de Müller (2002), resulta fundamental obtener un panorama lo suficientemente amplio de los actores que participan -directa o indirectamente- de la formulación de la política exterior. Por ello, además del presidente y de su equipo, se mencionó a: los gabinetes y burocracias; los actores socios del Estado; las provincias y entidades subnacionales; los poderes legislativo y judicial; los partidos políticos; y la opinión pública.

A partir de ello, es posible elaborar (por lo menos de manera preliminar) un diagnóstico que permita dar cuenta de la capacidad institucional que tiene el Estado argentino a favor de su proyección como potencia regional emergente. En este punto particular se observa una tendencia clara que atraviesa a los tres períodos seleccionados. En todos y cada uno de ellos, la figura del presidente se mostró fuerte y poco delegativa en lo que respecta a las decisiones adoptadas en política exterior. Descansando menos de lo esperado en los ministerios encargados de la vinculación internacional – Cancillería, Ministerio de Economía o Defensa –, las tres administraciones han sabido encontrar espacios y actores alternativos en la delimitación de las relaciones exteriores. En ese sentido, reemplazados virtualmente por figuras como De Vido, Follonier o la Secretaría de Asuntos Estratégicos, los gabinetes y sus burocracias han sido relegados – en gran medida – a ejecutar las tareas indicadas desde la cúpula de gobierno. Pero ello no implicó, de ninguna forma, un rol marginal de esos gabinetes y de las burocracias, clave en la demarcación de posibilidades, alternativas y rumbos de acción.

En relación a los otros dos poderes que conforman al Estado argentino, si bien los mismos realizaron importantes aportes a la conformación de la política exterior – tanto a través del reclamo sistemático por la soberanía de las Islas Malvinas, la aprobación de los acuerdos firma-

dos por los Jefes de Gobierno, velando por la constitucionalidad de los compromisos asumidos o brindando estabilidad política y fortaleciendo así la confianza en el país –, su participación directa en los asuntos internacionales no fue valorada ni tomada en cuenta con la consideración necesaria. Así, tanto el Congreso como el Poder Judicial, asumieron, en diversas oportunidades, un rol de “escribanía” a las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo.

Si bien la división de poderes rousseauiana poco se aplicó en las variables internacionales, un poco más de importancia han sabido ganar los sectores populares y empresariales, así como los gobiernos provinciales. Incluso cuando la definición de las estrategias de vinculación continúa siendo una atribución propia del presidente y su “círculo íntimo”, los reclamos de los terceros sectores han logrado en más de una ocasión hacer mella en la agenda exterior argentina. Ya fuera en manifestaciones como las relativas al “No al ALCA”, a través de la presión de sectores agropecuarios como sucedió con la resolución 125/08 o a partir de la inclusión de los movimientos sociales en las estructuras de los bloques regionales, estos espacios de la sociedad han ganado relevancia y participación a la hora de delinear algunas cuestiones relativas a la proyección internacional del país.

Ahora bien, teniendo en cuenta el escenario institucional descrito es pertinente avanzar hacia un nuevo diagnóstico que permita explicar la proyección argentina en tanto líder regional. En este particular punto es donde las presidencias analizadas encuentran sus mayores diferencias. La superposición de balances de intereses y efectos derrame fue evidente en múltiples instancias. Fue a través de la UNASUR que se estructuraron las soluciones pacíficas más contundentes al momento en el que la región empezó a agrietarse. Así, tanto Néstor Kirchner – en calidad de Secretario General del bloque- como Cristina Fernández – entonces al mando del gobierno en Argentina- intentaron posicionar el perfil del país de cara a la solución pacífica de controversias regionales. La UNASUR no es la única institución dotada de recursos para resolver posibles conflictos, pero sí es la única capaz de convocar a todos los países de América del Sur en su seno. Sin embargo, también podría decirse que el accionar de Argentina durante las gestiones de Fernández asimismo intentaron balancear el rol de Brasil dentro del bloque, diagramando alianzas sectoriales que auspiciaran de contrapeso

a las presiones del vecino mayor. Hasta incluso, una lectura alternativa podría plantear que el apoyo argentino se debió al arrastre que motivó la diplomacia brasileña en las épocas en las que Itamaraty se proyectaba hacia el mundo. En este sentido, el gobierno de Mauricio Macri no ha comprendido la relevancia que este factor significa para la proyección de Argentina en tanto potencia regional emergente.

Otra de las características que un poder regional debería detentar es aquella referida a la experiencia negociadora en la integración con los países vecinos y la capacidad de articular allí los instrumentos domésticos y regionales para mejorar las relaciones con los mismos. En este punto, es posible afirmar que los tres gobiernos han sabido direccionar sus esfuerzos y encaminar sus diplomacias para avanzar hacia un más próspero relacionamiento regional. Caracterizados por sucesivos encuentros y desencuentros, amistades y enemistades, tanto Néstor Kirchner y Cristina Fernández como Mauricio Macri encontraron los espacios al interior de la región a partir de los cuales intentaron ejercer un liderazgo. En el caso de Kirchner, el MERCOSUR fue su plataforma de proyección de intereses. A través de propuestas como avanzar hacia un bloque ampliado, con representación de la ciudadanía y un comercio fluido, Argentina y Brasil se posicionaron como posibles potencias regionales de la época. Para Cristina Fernández, el tablero de acción política fue la UNASUR. Allí, la negociación de temas a incluir en las agendas de defensa, infraestructura y salud –entre muchas otras– dotaron al país de un particular protagonismo. Argentina jugó un papel clave, por lo menos hasta 2012, en la definición de la agenda en muchos de sus consejos sectoriales. En el caso de Mauricio Macri, el ahínco con el que se persiguió la convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, el Acuerdo con la Unión Europea y la gestión realizada para suspender a Venezuela del bloque del Cono Sur se cristalizaron como sus estrategias de liderazgo regional. En esa misma línea, el país asumió una participación activa en el Grupo de Lima.

Ahora bien, más allá de que la estructura institucional presenta cierta solidez y la proyección internacional del país podría ser considerada, desde aquella dimensión, como propia de potencia regional emergente, son los ciclos y la falta de continuidad las variables que afectan a esa proyección en el largo plazo. La actitud pendular reflejada en las estrategias de vinculación internacional rompen con la necesaria

previsibilidad con la que un poder regional debería posicionarse. Variando entre alineamientos con las potencias centrales (propios de un regionalismo abierto que parece revivir) y balances regionales (como los que promulgaba el llamado período postliberal o post-hegemónico), Argentina presenta evidentes deficiencias a la hora de demostrar la existencia de políticas de Estado respecto a la vinculación con los demás actores del sistema internacional. Habiendo sido el Consenso de Buenos Aires de 2003 una señal de contrapunto del Consenso de Washington, la UNASUR y la CELAC representaron proyectos regionales a los cuales el país se sumó, de diferentes formas y a distintas intensidades, para dejar fuera de juego a Estados Unidos en los asuntos sud o latinoamericanos, según sea el bloque regional que se observe. Esa dinámica ha venido sufriendo alteraciones desde el segundo mandato de Cristina Fernández, profundizándose con la llegada de Mauricio Macri a la Casa Rosada. La necesidad de captar inversión externa directa y de incrementar el comercio exterior, fueron abriendo las puertas a las economías liberales a través de la extensión de vínculos económicos con los países centrales. Esto demuestra que la política exterior argentina, sus instituciones y proyectos de potencia regional no se caracterizan necesariamente por su consistencia.

Es por eso que, aun cuando las respuestas a los interrogantes planteados se alejan de formatos dicotómicos, es posible articular los análisis en favor de una sentencia final. Mientras que Argentina proyecte su política exterior de manera inorgánica y desestructurada, ésta seguirá viéndose dependiendo fuertemente de los factores endógenos y exógenos propios de un mundo en movimiento, interponiéndose así al cumplimiento y alcance de la totalidad de las variables de las que una potencia regional emergente debería gozar.

## NOTAS

1. Tales como el realismo, en sus diferentes versiones actualizadas, esencialmente estado-céntricas.
2. Las atribuciones del Poder Ejecutivo se encuentran especificadas en

el Art. 99 de la Constitución Nacional Argentina, destacándose como relativas a la política exterior las siguientes:

- Art. 99. Inc. 7: Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por si sólo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaria, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución;

- Art. 99. Inc. 11: Concluye y firma tratados, concordatos y negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules;

- Art. 99. Inc. 12: Es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación;

- Art. 99. Inc. 14: Dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación; - Art. 99. Inc. 15: Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso.

3. Rafael Follonier ocupó el cargo de titular de la Unidad Presidencial hasta el año 2014 (Infobae, 2014).
4. Durante la gestión de Taiana la cantidad de embajadores políticos que fueron nombrados desde el Gobierno llegó al máximo permitido. No obstante, con la designación de Héctor Timerman al mando de la Cancillería y por la necesidad de una mayor transparencia, varias designaciones de funcionarios fueron asignadas a diplomáticos de carrera (Simonoff, 2013).
5. En ese sentido, cabe destacar la especial importancia que tenía el ministro de Planificación Federal en relación a los vínculos de la Presidencia con la región latinoamericana, haciendo especial hincapié en las relaciones entre Buenos Aires y Caracas, donde el caso de la llamada “Embajada Paralela” denunciada por el Embajador Sados, tuvo particular relevancia para la política exterior argentina.
6. Tales como la Secretaría de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, hoy convertida en subsecretaría.
7. Ambas son co-chairs del T20.

8. Cabe destacar que el MERCOSUR – a diferencia de la UNASUR – en tanto plataforma regional, se posicionaba mejor frente a los objetivos argentinos de liderazgo de potencia regional emergente. Como indicaba Nolte (2006), para que un líder regional sea considerado como tal, es necesario contar tanto con el apoyo de la región en la cual se inserta, así como por la comunidad internacional y las grandes potencias. De esta manera, el carácter político-ideológico de la Unión de Naciones Sudamericanas perdía la variable comercial, esencial a la hora de pensar la vinculación internacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Actis, E. (31 de agosto de 2017). La política exterior de Michel Temer, *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de: <http://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer/>
- Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, C. H. (Comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estados y actores de la política argentina*, Argentina: Siglo XXI Editores y Fundación OSDE, pp. 19-67.
- Ámbito (2 de marzo de 2017). Cristina se reunió con el Movimiento de Empresarios Nacionales. Disponible en: <http://www.ambito.com/874622-cristina-se-reunio-con-el-movimiento-de-empresarios-nacionales>
- Ambito (2 de mayo de 2017). El presidente de Italia llegará al país con una delegación de 40 empresarios. Disponible en: <http://www.ambito.com/881316-el-presidente-de-italia-llegara-al-pais-con-una-delegacion-de-40-empresarios>
- Ambito (21 de febrero de 2017). Estas son las 140 empresas que van con Macri a España. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Estas-son-las-140-empresas-que-viajan-con-Macri-a-Espana-20170220-0095.html>
- Black, D. R. (1997). *Addressing apartheid: lessons from Australian, Canadian and Swedish policies in Southern Africa*. Londres: Palgrave Macmillan.

- Borón, A. A. (2004). Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2(1), 187-205.
- Chapnick, A. (1999). The middle power. *Canadian Foreign Policy Journal*, 7(2), 73-82.
- Clarín (27 de noviembre de 2015). Cómo fueron los primeros Gabinetes, de Néstor Kirchner a Macri. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/primeros-Gabinetes-Nestor-Kirchner-Macri\\_0\\_BJ7lX6yYDQg.html](https://www.clarin.com/politica/primeros-Gabinetes-Nestor-Kirchner-Macri_0_BJ7lX6yYDQg.html)
- Clarín (7 de julio de 2017). En el G-20, Mauricio Macri no se separó de Angela Merkel y se cruzó con Donald Trump. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/20-mauricio-macri-separo-angela-merkel-cruzo-donald-trump\\_0\\_r1QMev6Nb.html](https://www.clarin.com/politica/20-mauricio-macri-separo-angela-merkel-cruzo-donald-trump_0_r1QMev6Nb.html)
- Clarín (26 de febrero 2018). La inserción inteligente. Disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/insercion-inteligente\\_0\\_ryxrHqxdf.html](https://www.clarin.com/opinion/insercion-inteligente_0_ryxrHqxdf.html)
- Comini, N. y González Bergez, T. (2017). *La posición británica frente a la cuestión Malvinas en tiempos del Kirchnerismo: procesos y actores*, Proyecto Malvinas en la Universidad: recuperación de la soberanía, ofensiva diplomática y contexto geopolítico, Instituto de Problemas Nacionales, UNLa. Documento de Trabajo.
- Comini, N. (2017). La ideología de la desideologización. *Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur*. Junio-Julio 2017. [9]
- Comini, N. (2016). *Suramericanizados*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- Comini, N., Pelizzari, A., López, M. A., Ruiz, N., Campello, F., Ferrando, D., y Bondino, C. (2014). Espejismo y realidad del poder en Unasur. Arquetipo horizontal y asimetrías multinivel. *Jornadas de Sociología*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Comini, N., y González Bergez, T. (2016). Diplomacia pública y transparencia en la política exterior argentina. El caso de la coalición “Cambiamos”. *E-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 15(57), 52-62.
- Comini, N. y Frenkel, A. (2014). Una Unasur de baja intensidad: Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. *Nueva Sociedad*, (250), 58-77.



- Consenso de Buenos Aires (2003). Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil\\_-\\_Consenso\\_de\\_Buenos\\_Aires\\_3\\_p\\_.pdf?sequence=5](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p_.pdf?sequence=5)
- Constitución Nacional Argentina (s/f). Disponible en: [servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm)
- Cooper, A.F., Higgott, R.A. y Nossal, R.K. (1993). *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press
- Corigliano, F. (2004). La política latinoamericana de Kirchner. *Revista Criterio*, 77(2300).
- Corigliano, F. (2008). Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. *Boletín de Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI*, 49(10), 8-10.
- Cox, R. W. (1989). Middlepowermanship, Japan, and future world order. *International Journal*, 44(4), 823-862.
- David, S. R. (1991). Explaining third world alignment. *World Politics*, 43(2), 233-256.
- De la Balze, F. (2010). La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). *Estudios Internacionales*, 43(166), 121-139.
- Diamint, R. (2003). Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner, *Colombia Internacional*, (56-57), 12-27.
- El País (20 de enero de 2015). ¿En qué consiste el Memorandum de Entendimiento entre Argentina e Irán?. *Diario el País*. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2015/01/20/actualidad/1421761447\\_821346.html](https://elpais.com/internacional/2015/01/20/actualidad/1421761447_821346.html)
- Grabendorff, W. (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global. *Nueva sociedad*, 226, 158-172.
- Heidrich, P. (2005). Argentina buscando una salida: Kirchner, el FMI y la renegociación de la deuda externa. *Chroniques des Amériques*, 5(21).
- Hernández, R. (2011). Commentary: Alliances and Dis-alliances between the United States, *Latin American Perspectives*, 4 (38), 131-136
- Hirst, M., y Russell, R. (2001). *El MERCOSUR y los cambios en el sistema político internacional*. Fundación OSDE (No. 337.91/H66m).

- Holbraad, C. (1984). *Middle powers in international politics*. Londres: Palgrave Macmillan UK.
- Hurrell, A. (2000). Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, 244, 1-11.
- Infobae (5 de diciembre de 2014). Reununció Rafael Follonier, un hombre clave de la Casa Rosada. Disponible en: <https://www.infobae.com/2014/12/05/1613249-renuncio-rafael-follonier-un-hombre-clave-la-casa-rosada/>
- Jordaan, E. (2003). The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers. *Politikon*, 30(1), 165-181.
- Kaufman, R. G. (1992). To Balance or To Bandwagon?. Alignment Decisions in 1930s Europe. *Security Studies*, 1(3), 417-447.
- Kim, C. W. (2009). Middle power as unit of analysis of international relations: its conceptualizations and implications. *The Korean Journal of International Relations*, 49(1).
- La Nación (29 de octubre de 2005). Una contracumbre para oponerse al ALCA. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/751811-una-contracumbre-para-oponerse-al-alca>
- La Nación (8 de noviembre de 2015). Famatina: la historia de un pueblo que en nueve años expulsó a cuatro mineras. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1843559-famatina-la-historia-de-un-pueblo-que-en-nueve-anos-expulso-a-cuatro-mineras>
- La Nación (18 de febrero 2016). Los 10 ejes de la política exterior argentina, según Susana Malcorra. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1872114-los-10-ejes-de-la-politica-exterior-argentina-segun-susana-malcorra>
- La Nación (27 de abril de 2017), Estados Unidos confirmó que levantará las restricciones para los limones argentinos. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2018552-macri-con-trump-confirman-el-reingreso-de-limones-argentinos-a-los-eeuu>
- La Nación (7 de julio de 2017). Cumbre del G-20: la foto de la familia. *Diario La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2040582-cumbre-del-g-20-la-foto-de-familia>

- La Nación Paraguay (28 de abril de 2015). Uruguay aboga por flexibilizar estancado Mercosur. Disponible en: <https://www.lanacion.com.py/2015/04/28/uruguay-aboga-por-flexibilizar-estancado-mercosur/>
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista CIDOB D'afers internacionals*, (32), 45-64.
- Loza, J.; Herrero, M. B. (2018). El Banco de Medicamentos de Unasur: una iniciativa para la consolidación de una visión regional de la salud. *Regionalismo en práctica. Identificando lo tangible en América del Sur*. Ediciones Universidad del Salvador (en prensa).
- MERCOSUR (s/f). Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS). Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5817/11/innova.front/unidad-de-apoyo-a-la-participacion-social-ups>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2015). Encuentro Nacional sobre Participación Social en MERCOSUR, UNASUR y CELAC. *Información para prensa*. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.ar/encuentro-nacional-sobre-participacion-social-en-mercosur-unasur-y-celac>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2017). Reunión Ministerial MERCOSUR-Alianza del Pacífico, Comunicado Conjunto. Comunicado de Prensa. Disponible en: <http://www.cancilleria.gob.ar/reunion-ministerial-mercosur-alianza-del-pacifico-comunicado-conjunto>
- Mittelman, J. H. (2013). Global Bricolage: emerging market powers and polycentric governance. *Third World Quarterly*, 34(1), 23-37.
- Moneta, C. J., y Cesarín, S. M. (Eds.). (2016). *La tentación pragmática: China-Argentina, América Latina: lo actual, lo próximo y lo distante*. EDUNTREF, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Morel Orge, F.; Grandes, M. (2018). Ingresar a la OCDE, un largo y sinuoso camino. *El Economista*. Disponible en: [www.economista.com.ar/2018-03-ingresar-la-ocde-largo-sinuoso-camino/](http://www.economista.com.ar/2018-03-ingresar-la-ocde-largo-sinuoso-camino/)
- Morgenfeld, L. (2005). Sectores socioeconómicos y políticos que impulsan y obstaculizan la constitución del ALCA en Estados Unidos, México, Brasil y Argentina Leandro Morgenfeld I. Introducción. *Programa Regional de Becas, CLACSO*.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

- Neumann, I. B. (Ed.) (1992). *Regional great powers in international politics*. Londres: Pelgrave MacMillan.
- Nolte, D. (2006). *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis* (No. 30). GIGA working papers.
- Nolte, D. (2010). How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, 36(4), 881-901.
- Nolte, D., y Comini, N. M. (2016). UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto internacional*, 38(2), 545-565.
- O'Mahony, A.; Miranda P.; Frederick, B.; Kavanagh, J.; Lane, M.; Johnston, T.; Szayna, T.; Hlavka, J.; Watts S.; Povlock, M. (2018). *U.S. Presence and the Incidence of Conflict*. Santa Monica, CA: RAND Corporation
- OMC (s/f). Members and observers. Disponible en: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif.../org6\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif.../org6_e.htm)
- ONU (s/f). Member States. Disponible en: [www.un.org/en/member-states/](http://www.un.org/en/member-states/)
- Østerud, Ø. (1992). Regional great powers. En Neumann, I. B. (Ed.) *Regional great powers in international politics*, Pelgrave Macmillan, London, 1-15.
- Página 12 (6 de noviembre de 2013). A ocho años del 'No al ALCA'. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-232993-2013-11-06.html>
- Página 12 (29 de enero de 2018). Macri fue el presidente que más ministerios creó. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/92356-macri-fue-el-presidente-que-mas-ministerios-creo>
- Página 12 (22 de julio de 2016). Apetito de negocios, propósito de la política exterior. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-304923-2016-07-22.html>
- Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Perfil (2015). Memorándum con Irán | Un juez acusó a Cristina de "traición a la patria". *Diario Perfil*. Disponible en: <http://www.perfil.com/politica/memorandum-con-iran-un-juez-acuso-a-cristina-de-traicion-a-la-patria-1224-0005.phtml>
- Ramón-Berjano, C., Malena, J. E., Velloso, M. A. (2015). El relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Significado de la alianza estratégica integral y los recientes acuerdos bilaterales, *Consejo Ar-*

- gentino para las Relaciones Internacionales*, Documento de trabajo, Núm. 96, octubre. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/dt96.pdf>
- Ravenhill, J. (1998). Cycles of middle power activism: Constraint and choice in Australian and Canadian foreign policies. *Australian Journal of International Affairs*, 52(3), 309-327.
- Riggirozzi, P. (2015). UNASUR: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales. *Estudios internacionales (Santiago)*, 47(181), 29-50.
- Riggirozzi, P., y Tussie, D. (2012). “The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America”, en Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Dordrecht: Springer, 1-15.
- Russell, R. (2010). “La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior”, en Russell, R. (Ed.), *Argentina 1910-2010. Balance del siglo*, Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 227-307.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2009). “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos”. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (85-86), 211-249.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2015). “La política exterior del kirchnerismo”, en Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires: Debate, 235-269.
- Sanahuja, J. A. (2016). “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico Pacífico a los retos de una globalización en crisis”. *Pensamiento propio*, (44), 29-76.
- Sanahuja, J. A. (2017). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”. *Pensamiento Propio*, (39), 75-108.
- Sanchez, L. E. (2014). Éxito y participación legislativa en materia de política exterior. El Congreso de la Nación Argentina, un estudio de caso. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, (6), 71-92.
- Schenoni, L., y Aztiria, A. M. (2011). El Congreso en la formulación de política exterior: Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Revista Densidades*, 8(7), 79-101.

- Schoeman, M. (2003). "South Africa as an Emerging Middle Power: 1994-2003", en Daniel, J; Habib, A; Southall, R (eds.), *State of the Nation: South Africa 2003-2004*, Cape Town: HSRC Press, 349-367.
- Schroeder, P. (1993). Historical reality vs. neo-realist theory. *International Security*, 19(1), 108-148.
- Schweller, R. L. (1994). Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in. *International Security*, 19(1), 72-107.
- Secretaría de Asuntos Estratégicos (s/f). ¿Qué hacemos?. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/asuntosestrategicos>
- Serbin, A. (2014). "Los nuevos regionalismos y la CELAC: Los retos pendientes", en Bonilla, A. y Álvarez Echandi (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José: FLACSO, 47-78.
- Shin, D. M. (2012). "Concept of Middle Power and the Case of the ROK: A Review", en Rudiger, F., Hoare, P. K. y Pares, S. (2012) *Korea Yearbook 2012: Politics, Economy and Society*, Netherlands: Brill, 131-52.
- Shin, D. M. (2015). A Critical Review of the Concept of Middle Power. *E-International Relations*, 4.
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 5(10), 71-86.
- Simonoff, A. C. (2013). "Análisis estructural de la estrategia de inserción internacional del primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011)", *Relaciones Internacionales*, (44), 147-172.
- Telam (7 de agosto de 2014). Fondos buitres: la Argentina presentó ante la Corte de La Haya una demanda contra EE.UU. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201408/73829-fondos-buitre-argentina-inicio-el-tramite-ante-la-corte-internacional-de-la-haya.html>
- Tokatlian, J. G. y Merke, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En Acuña, C. H. (Comp.) *Dilemas del Estado argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores y Fundación OSDE, 245-312.
- Turzi, M. (23 de octubre de 2017). Macri y el fin del relato (global), *Clarín*. Disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/macri-fin-relato-global\\_0\\_HkzoYSKp-.html](https://www.clarin.com/opinion/macri-fin-relato-global_0_HkzoYSKp-.html)

- UNASUR (2011). Tratado Constitutivo. Disponible en: <https://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>
- Universidad Nacional Tres de Febrero (16 de diciembre de 2015). Malcorra almorzó en el CARI y prometió “una Cancillería abierta”. Disponible en: <http://untref.edu.ar/wpcontent/uploads/2013/04/15.12.2015-El-Cronista.com-Susana-Malcorra-visitit%C3%B3-el-CARI- 2.pdf>
- Van Der Westhuizen, J. (1998). South Africa’s emergence as a middle power. *Third World Quarterly*, 19(3), 435-456.
- Vázquez, M. (2017). Los tres consensos del MERCOSUR. Entre la autonomía y la dependencia. *Revista Bordes*. Recuperado de: <http://revisatabordes.com.ar/los-tres-consensos-del-mercosur-entre-la-autonomia-y-la-dependencia/>
- Walt S. (1987). *The Origins of Alliances*. New York: Ithaca.
- Wasilevsky, J.D. (2017). Buenos Aires, capital mundial de la OMC: Macri aprovecha la “vidiera” para relanzar agenda de apertura comercial. *IProfesional-Economía*. Disponible en: <http://www.iprofesional.com/notas/259925-omc-exportaciones-importaciones-mauricio-macri-economia-mercosur-comercio-union-europea-Buenos-Aires-capital-mundial-de-la-OMC-Macri-aprovecha-la-vidriera-para-relanzar-agenda-de-apertura-comercial>
- Zubelzú, G. y Iglesias, V. (2005). Provincias y Relaciones Internacionales. *CARI/PNUD*. Recuperado de: <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-informe2-parte2.pdf>

## RESUMEN

### La política exterior argentina hacia América Latina: ¿una potencia regional emergente?

Argentina oscila sistemáticamente entre los extremos. O al menos es una idea que constituye una parte importante del imaginario popular. Se cae del mundo y se vuelve a subir. Este artículo propone complejizar miradas de ese calibre, a partir de un análisis de la política exterior del país a lo largo de los últimos quince años. Ello implica abordar tres administraciones diversas y enfrentadas en múltiples arenas: la correspondiente a Néstor Kirchner, las propias de Cristina Fernández y la de Mauricio Macri. Como conclusión intentará demostrarse que, más allá

de los atributos particulares de cada gobierno, se mantuvo constante el objetivo de posicionar al país como potencia regional emergente. Si se logró o no hacerlo es la pregunta central de las próximas páginas.

#### ABSTRACT

### **Argentine Foreign Policy towards Latin America: An Emerging Regional Power?**

Argentina oscillates systematically between extremes. Or at least it is an idea that constitutes an important part of the popular imagination. It falls out of the world and goes back up. This article proposes to deepen the views on these issues, based on an analysis of the country's foreign policy over the last fifteen years. This implies addressing three diverse and conflicting administrations in multiple arenas: the one corresponding to Néstor Kirchner, those of Cristina Fernández and that of Mauricio Macri. As a conclusion, it will try to demonstrate that, beyond the particular attributes of each government, the objective of positioning the country as an emerging regional power remained constant. Whether or not it was achieved is the central question of the next pages.

#### SUMMARIO

### **A política externa argentina para a América Latina: uma potência regional emergente?**

A Argentina oscila sistematicamente entre extremos. Pelo menos, esta é uma ideia que constitui parte importante do imaginário popular. O país cai do mundo e torna a subir. A partir de uma análise da política externa argentina ao longo dos últimos quinze anos, este artigo pretende oferecer um enfoque mais complexo das visões desse tipo. Isto implica abordar três governos diferentes e confrontados em múltiplas arenas: a gestão de Néstor Kirchner, as duas de Cristina Fernández e a de Mauricio Macri. Como conclusão, procura demonstrar que, para além das particularidades de cada governo, o objetivo de posicionar o país como potência regional emergente se manteve constante. Se foi possível ou não fazê-lo é a pergunta central das próximas páginas.





# Colombia, América del Sur y el nuevo panorama político electoral

Carolina Cepeda

## Introducción

La integración latinoamericana ha sido un tema constante en la agenda de la región desde el comienzo mismo de su vida republicana. En 1826 se convocó el Congreso Anfictiónico de Panamá, con el llamado a la unidad de Simón Bolívar, dando inicio a una serie de congresos hispanoamericanos que tuvieron lugar a lo largo del siglo XIX y en los que se expresó siempre la tensión entre unidad latinoamericana y soberanía nacional. Esta tensión, lejos de desaparecer, ha acompañado los procesos de integración de la región durante todo el siglo XX y lo que va del XXI, expresándose siempre en decisiones que conducen a que estos procesos queden sin consolidación. Adicionalmente, algunos Estados han mostrado una vocación más integracionista que otros, bien sea como un rasgo constante o que varía dependiendo de las decisiones del gobierno de turno o del contexto de la región.

Así las cosas, este artículo ofrece un panorama de Colombia en los procesos de integración en el contexto actual de retorno de partidos de derecha al poder en varios países de la región, teniendo en cuenta los primeros meses de gobierno del Presidente Iván Duque (Centro Democrático, 2018-actual). Para ello, el artículo inicia con una descripción general de Colombia en América Latina con el fin de ilustrar la relevancia que la región ha tenido en la política exterior del país; en segundo lugar, se presenta un panorama de los procesos de integración de la región en el siglo XXI; en tercer lugar, se ilustra el cambio de gobierno en el país dentro de un marco de cambios regionales; en cuarto lugar, se presentan algunas conclusiones preliminares sobre el rumbo que podrían tomar los procesos de integración en el panorama actual.

## Colombia y América Latina

Colombia ha tenido una política exterior volcada hacia Estados Unidos desde que Marco Fidel Suárez, siendo canciller del gobierno de José Vicente Concha (Conservador, 1914-1918), postulara su famosa doctrina de *respice polum*: mirar siempre hacia el norte o, en otras palabras, mantener una relación amistosa con Estados Unidos; especialmente después de la independencia de Panamá, proceso en el que la asimetría entre Colombia y Estados Unidos quedaba en evidencia (Drekonja, 2011). Con la adopción de esta doctrina quedaron implícitos el reconocimiento y la interiorización de tal asimetría, con lo que Colombia asumió un rol pasivo no sólo frente a Estados Unidos, sino en el resto del escenario internacional. Varios autores (ver: Pardo & Tokatlian, 2010; Randall, 2011; Tickner, 2002) han argumentado que tal adopción obedeció más a la decisión pragmática de buscar beneficios económicos, pero manteniendo siempre un perfil bajo y poco arriesgado en la esfera internacional. Sin embargo, autores como Gerhard Drekonja (2011) argumentan que Colombia nunca se ha beneficiado totalmente de esa política debido a que, por un lado, Estados Unidos ha dado por sentado el apoyo del país y no se ha visto obligado a ofrecer grandes incentivos para mantener su lealtad; y por el otro, la adopción de un perfil tan bajo ha reñido con la búsqueda de maximización de beneficios para Colombia en el ámbito internacional. En ese sentido, resulta comprensible que el país no ocupara un lugar privilegiado en las preocupaciones de Estados Unidos en América Latina sino hasta la década de los 80, cuando el narcotráfico se convirtió en un problema

para su seguridad nacional y los carteles colombianos se involucraron cada vez más en el negocio transnacional de las drogas.

Pese a ello, Colombia ha tenido acercamientos importantes a los demás países de América Latina, incluso, en algunos momentos de la historia, ha tomado cierta distancia de Estados Unidos y sus intereses en procesos como la integración inspirada en el modelo cepalino y las iniciativas de Alfonso López Michelsen, siendo Canciller de Carlos Lleras Restrepo (Liberal, 1966-1970) entre 1968 y 1970, de impulsar un papel más fuerte para Colombia en el G77 y la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (Drekonja, 2011). Este perfil más latinoamericanista se mantuvo durante el gobierno de Belisario Betancur con el ingreso formal de Colombia al Movimiento de los No-Alineados en 1983 y el liderazgo del país en las negociaciones del Grupo de Contadora. Así, estas iniciativas han representado otra tendencia de la política exterior, denominada como el *respice similia* que hace referencia a “mirar a los semejantes”, término acuñado por Alfonso López Michelsen, cuando era canciller. Durante este periodo Colombia buscó mayores niveles de autonomía y logró diversificar un poco más su política exterior, mostrándose más volcada hacia América Latina y algo distante de Estados Unidos. Sin embargo, esta tendencia se abandonó a comienzos de la década de los años 80 debido al espacio que empezó a ocupar la política antidrogas (Pardo, 1997).

La centralidad de las drogas en la política exterior colombiana ha estado acompañada también por la del conflicto armado. No sólo ha mediado en la relación con Estados Unidos, sino también con los vecinos que empezaron a verse afectados por este último a partir de la década de los 80 con la presencia de grupos armados en las zonas fronterizas (Ramírez, 2004). Sin embargo, no fue sino hasta la administración de Ernesto Samper (Liberal, 1994-1998), en el marco de varias rupturas con Estados Unidos debido a los vínculos de su campaña presidencial con el cartel de Cali, que el conflicto no extendió realmente a las fronteras colombianas. Debido a las presiones recibidas desde Estados Unidos en materia antidrogas, su administración se concentró en cumplir con las exigencias estadounidenses sobre esta problemática, a tal punto que se descuidaron otros aspectos domésticos importantes, con lo que se contribuyó de manera indirecta al fortalecimiento militar de la entonces guerrilla de las FARC (Pardo, 1997; Pardo & Tokatlian, 2010).

De esa forma, cuando Andrés Pastrana (Conservador, 1998-2002) llegó al poder en 1998, encontró un país con un infame reconocimiento internacional debido a la producción de cocaína y al conflicto armado interno. Durante esta administración se dio inicio a lo que varios autores han denominado como la “internacionalización del conflicto armado” (ver: Borda, 2006; Pardo & Tokatlian, 2010; Rojas, 2006; Tickner, 2006) debido a que actores internacionales, como Estados Unidos, la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas, entre otros, participaron en la legitimación de estrategias que buscaban la finalización del conflicto armado y al enmarcamiento que se hizo de éste dentro de fenómenos de alcance más global, como la lucha contra el terrorismo durante la administración de Álvaro Uribe (Movimiento Primero Colombia, 2002-2010).

Durante las dos administraciones de Uribe hubo una clara tendencia hacia la “securitización” de la política exterior (Pardo & Tokatlian, 2010; Rojas, 2006; Tickner, 2006), que incluía una búsqueda de legitimación de la solución militar al conflicto que su gobierno proponía. Juan Manuel Santos (Partido de la U, 2010-2018), por su parte, se mantuvo en la línea de sus predecesores en lo que respecta a la internacionalización del conflicto armado, pero la estrategia que su gobierno tuvo ante el conflicto armado fue la de negociación. El gobierno colombiano y las FARC involucraron a otros Estados, desde el comienzo, como garantes (Cuba y Noruega) y acompañantes (Venezuela y Chile) del proceso de paz, y también recibieron el respaldo de otros países como Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Canadá, Estados Unidos, Alemania, España, Francia, Irlanda del Norte, Portugal, Reino Unido y la Autoridad Nacional Palestina. De igual forma, organizaciones internacionales como la Organización de Estados Americanos-OEA, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños- CELAC, la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR, la Organización de las Naciones Unidas-ONU y la Unión Europea respaldaron el acuerdo de paz durante todo el proceso. Estos actores, sin embargo, tuvieron una participación más limitada en este proceso que la que tuvieron los actores internacionales que participaron en el fallido proceso de paz durante la administración Pastrana.

Cuba y Noruega fueron fundamentales en aspectos de acompañamiento y logística, al tiempo que Venezuela y Chile ofrecieron garantías para

ambas partes, facilitando los primeros encuentros. De igual forma, el respaldo explícito de Estados Unidos también resultó central para el proceso de paz, aunque teniendo una presencia menos protagónica que durante la iniciativa del gobierno Pastrana; esto, pese a que hubo un enviado especial, Bernard Aronson, quien llegó a La Habana en 2015 para colaborar con la mesa de negociación, aunque no para sentarse en ella, mostrando un gran espaldarazo al proceso (Cepeda Másmela, 2016). En este contexto del proceso de paz, Colombia mantuvo un acercamiento claro a la región y contó con el respaldo de los países de la misma, que hasta antes de 2015 contaban con gobiernos más alineados a la izquierda que a la derecha.

## **La integración regional del siglo XXI vista desde Colombia**

La integración latinoamericana del siglo XXI, por su parte, tiene profundas raíces en los procesos que se adelantaron desde el siglo XX, no sólo porque han usado como cimientos algunos de los esquemas institucionales y normativos que se organizaron en este siglo, sino porque intenta superar algunos de los problemas estructurales que se presentaron en ellos. Los procesos de inspiración cepalina se originaron entre las décadas de 1950 y 1960, con la idea de formar un mercado común que permitiera, en el largo plazo, la especialización y la complementariedad de las economías regionales (Prebisch, 1983). Estos procesos tuvieron distintos obstáculos, identificados por el mismo Prebisch desde el comienzo, tales como las presiones de los intereses individuales, la inercia administrativa y los prejuicios de expertos y funcionarios; pero también jugó en su contra la falta de conocimiento sobre los países mismos y sus posibilidades reales de integración (Wionczek, 1970). De este marco surgieron iniciativas como el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina (originalmente Grupo Andino) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Estos procesos se reactivaron, pero con otro rumbo, desde el regionalismo abierto que emergió en la década de 1980, en un marco de doble transición para América Latina: hacia la democracia y hacia el neoliberalismo. En esa transición, los Estados de la región buscaron consolidar una comunidad de legitimidades democráticas y relaciones

pacíficas donde fuese posible intensificar los procesos de integración regional y de mecanismos de cooperación para promover el desarrollo social (Botana, 1991). Dentro de este proceso doble, se creó, como gran ejemplo y modelo a seguir, el MERCOSUR; aunque también surgieron iniciativas menos institucionalizadas como el Grupo de los Tres.

El desarrollo siguió siendo un objetivo coherente con el que había planteado el marco cepalino. Sin embargo, este nuevo regionalismo se diferenciaba del anterior debido al marco de globalización neoliberal en el que se presentó. De igual forma, los países de la región pretendían mejorar su inserción internacional aumentando su influencia en los organismos multilaterales (Sanahuja, 2007). En términos generales, Bouzas et al. (2007) definen este proceso como una política comercial con una mayor cobertura temática y regulatoria, orientada hacia la liberalización y enfocada en la suscripción de acuerdos preferenciales recíprocos entre países con grandes disparidades y asimetrías.

El balance que arrojan estos procesos, sin embargo, es negativo en tanto no se logró profundizar la integración y su realidad muestra que esta sigue teniendo grandes obstáculos en las dinámicas políticas regionales, los intereses particulares de ciertos sectores, los acuerdos bilaterales con terceros, la falta de liderazgo permanente, la precariedad institucional y la dispersión temática (Bouzas et al., 2007; Sanahuja, 2007). La integración económica ha sido obstaculizada por las mismas dinámicas nacionales y por las resistencias sectoriales que afirman verse perjudicadas por los procesos regionales. Adicionalmente, los acuerdos bilaterales con terceros y las dinámicas internas de las negociaciones de la OMC han complejizado los procesos integracionistas, en la medida en que algunos Estados miembros de los mismos procesos pueden tener intereses encontrados frente a ellos. También se dio un desarrollo institucional precario que impedía una mayor coordinación de políticas y la adopción de normas comunes.

Así, el regionalismo abierto se estancó al no superar la fase comercial; sin embargo, los procesos políticos internos y los cambios de gobierno en varios Estados de la región hacia finales de la década de 1990 y comienzos de los años 2000, abrieron la posibilidad de replantear los viejos esquemas de integración y de redirigir el énfasis hacia la dimensión política de los mismos. El llamado giro a la izquierda en la región coincidió con el fortalecimiento de lo que Andrés Serbin (2010) denominó

como regionalismo posliberal, incluyendo iniciativas como la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-ALBA, en las cuales se privilegiaron los espacios de concertación regional y los intercambios por fuera de las lógicas estrictamente neoliberales de las iniciativas de los 90.

En paralelo, y como reacción a procesos regionales más críticos frente al neoliberalismo y el libre comercio, se creó la Alianza del Pacífico, un mecanismo de integración comercial y económica liderado por México, Colombia, Perú y Chile, que enfatiza y reivindica valores liberales capitalistas (Pastrana, 2015). De hecho, su objetivo de mejorar la inserción económica internacional de los Estados miembros sigue coincidiendo con lo planteado en el marco del regionalismo abierto, pero se separa de este al buscar diseños institucionales menos complejos y más pragmáticos.

Estos proyectos y procesos de integración tienen lugar en un contexto de cambios políticos en la región, caracterizado por el arribo de varios gobiernos de izquierda al poder, especialmente en América del Sur. Varios académicos no dudaron en definir este cambio como una “marea rosa” (Beasley-Murray, Cameron, & Hershberg, 2009; Cameron, 2009) y celebrarlo. Ubicaron dentro de esta nueva ola a los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013), Lula da Silva en Brasil (2003-2011), Evo Morales en Bolivia (2006-actual), Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005-2010; 2015- actual), Michelle Bachelet en Chile (2006-2010; 2014-2018), Fernando Lugo en Paraguay (2008-2012) y Rafael Correa en Ecuador (2007-2017), por mencionar solo algunos de ellos.

Esta marea, sin embargo, se estancó hacia 2013 y desde 2015 han habido varios cambios en el panorama de la región, hecho que ha abierto la discusión sobre si se asiste a un nuevo giro a la derecha, entendiendo que varios partidos de esta orientación llegaron al poder bien sea por vía electoral, como Mauricio Macri en Argentina (Murillo, Rubio, & Mangonnet, 2016), o a través de arreglos institucionales legales, pero de dudosa legitimidad, como Michel Temer en Brasil (Gentili, 2016). Este nuevo mapa político y electoral de la región abre preguntas sobre distintos temas, entre ellos el futuro de la integración regional.

En el marco del giro a la izquierda hubo un relativo optimismo en torno a los procesos de integración debido al liderazgo asumido por Estados como Brasil y a los constantes llamados a la unidad regional. Esto se materializó con especial énfasis en el marco de la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA, cuando la propuesta estadounidense fue rechazada por la mayoría de los Estados de la región, y bajo el liderazgo brasileño se hizo una propuesta de un acuerdo alternativo conocida como el ALCA *light* (Smith & Korzeniewicz, 2006). En los últimos años, la situación de la región ha cambiado y los procesos de integración que se venían dando empiezan a verse obstaculizados por las dinámicas nacionales, por los cambios de gobierno y por las visiones sobre la integración que estos puedan tener.

A primera vista, se podría decir que la integración latinoamericana entrará en una nueva fase de declive, donde proyectos como UNASUR, el ALBA o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC, se debilitarán. Sin embargo, este artículo sostiene que los cambios de gobierno propiciarán nuevos marcos de referencia para procesos más cercanos al modelo de la Alianza del Pacífico en el terreno de lo económico y aglutinados alrededor de asuntos políticos más cercanos a las agendas de los nuevos gobiernos. En ese marco, Colombia empieza a acercarse a sus vecinos en un entorno regional más afín en términos ideológicos al partido de gobierno, Centro Democrático, y a su Presidente, Iván Duque, abiertamente de derecha.

## América Latina desde Colombia

Si bien Colombia ha tenido una participación intermitente en las iniciativas regionales en América Latina, esto no significa que la región no haya sido importante en el marco de procesos concretos y en momentos en los que el país ha decidido asumir un rol más protagonista en la región. Hasta diciembre de 2018, Colombia participa en distintos mecanismos de concertación e integración regional, bien sea como miembro pleno o en calidad de asociado u observador; estos mecanismos, no son homogéneos y responden a temas distintos, como se puede observar en la siguiente tabla:



Tabla 1.  
Mecanismos de Integración y  
Concertación Regional a los que pertenece Colombia

Mecanismo	Membresía	Relevancia para Colombia
Alianza del Pacífico	Miembro pleno	Libre comercio y libre movilidad de personas
Unión de Naciones Suramericanas*	Miembro pleno	Diálogo y concertación política
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	Miembro pleno	Diálogo y concertación política; foros extrarregionales
Conferencia Iberoamericana	Miembro pleno	Cooperación
Comunidad Andina	Miembro pleno	Desarrollo social y económico; integración
Proyecto Mesoamericano	Miembro pleno	Cooperación técnica
Asociación de Estados del Caribe	Miembro pleno	Integración con el Caribe
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	Miembro pleno	Libre comercio
Mercosur	Estado asociado	Estrechar vínculos con la región; libre movilidad de personas
Sistema de Integración Centroamericana	Observador regional	Cooperación en seguridad y pequeñas y medianas empresas
Comunidad del Caribe	Estado observador	Acercamiento al Caribe
Organización del Tratado de Cooperación Amazónica	Miembro pleno	Aprendizajes e intercambios de conocimiento sobre temas relevantes para la Cuenca Amazónica
Organización Latinoamericana de Energía	Miembro pleno	Integración energética y desarrollo sostenible

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe	Miembro pleno	Integración económica; concertación de posiciones latinoamericanas frente a terceros
--	---------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de la Cancillería Colombiana, disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/caricom>; consultado el 16 de enero de 2019.

Colombia pertenece a una gran variedad de mecanismos de integración latinoamericana donde se puede observar que temas generales como la integración, el libre comercio y el diálogo político son centrales, aunque temas más específicos como la infraestructura, los recursos naturales y la energía también resultan relevantes. Así, los mecanismos a los que Colombia se ha vinculado muestran también la diversidad de iniciativas de integración que ha habido en la región y la dispersión de los procesos mismos.

Por otro lado, esta adhesión a distintos mecanismos no refleja necesariamente algún tipo de liderazgo o una participación activa por parte de Colombia en ellos. Este hecho es interesante si se tiene en cuenta que para el grueso de la opinión pública nacional, Colombia debería integrarse con los países de la región, pero sin asumir un rol de liderazgo. Según los datos de la encuesta sobre política internacional y política exterior, Colombia y el Mundo (Tickner, Cepeda, Rouvinski, & Milanes, 2016), el 47% de los colombianos cree que la región debería ser la prioridad de la política exterior colombiana, pero a la hora de indagar por el rol que debe tener el país en ella, el 56% cree Colombia debería limitarse a participar con otros países latinoamericanos en asuntos regionales sin pretender ser líder y solo el 29% cree que debería buscar algún tipo de liderazgo.

La integración goza de favorabilidad entre los colombianos, pero esta disminuye cuando se plantean escenarios hipotéticos de profundización de los procesos. La libre circulación de inversiones, bienes y servicios se recibe con entusiasmo, al igual que el desarrollo de infraestructura que conecte los países de la región; no ocurre lo mismo con la

libre movilidad de personas o con el establecimiento de un parlamento latinoamericano (Tickner et al., 2016). El liderazgo, por su parte, genera más confianza cuando proviene de países como Brasil, Chile y México, mientras que genera menos cuando viene de Venezuela o Cuba. Esto, por supuesto, tiene que ver con el rol que Brasil asumió en la región hasta hace algunos años o el volumen creciente de las inversiones chilenas en Colombia (Tickner et al., 2016).

Ahora bien, si observa la orientación de política exterior del actual gobierno, es posible identificar algunas líneas de coherencia con las percepciones que tiene la opinión pública. Dentro de las acciones políticas y diplomáticas que propone seguir la Cancillería de Carlos Holmes Trujillo, es posible destacar la defensa y el fortalecimiento del sistema interamericano, la participación activa en los escenarios multilaterales, el retiro de UNASUR, el fortalecimiento de la Alianza del Pacífico, liderar el Grupo de Lima y buscar una salida a la crisis de Venezuela (Cancillería de Colombia, 2018).

Así, Colombia se aproxima a la región de una forma distinta a la que se pudo observar durante las administraciones Uribe. En agosto de 2018 Colombia anunció su retiro de UNASUR, argumentando que la organización servía a los intereses de Venezuela y que, además, había sido creada con el fin de minar el sistema interamericano. A primera vista, esta decisión se podría interpretar como una salida del espacio suramericano y como un distanciamiento de la política exterior del gobierno anterior, durante el cual hubo un acercamiento a la región en el marco del proceso de paz con las FARC.

Pese a ello, esta decisión no significa ninguna de las dos cosas. Por un lado, el gobierno Santos ya había suspendido la participación de Colombia en UNASUR, junto con Argentina, Brasil, Chile, Perú y Paraguay, desde abril de 2018, dejando el mecanismo en un estado de estancamiento tendiente al deterioro; con lo que el gobierno Duque mantiene una cierta coherencia respecto al gobierno anterior en lo relacionado con este mecanismo. Por otro lado, la salida de Colombia de UNASUR ha estado acompañada por la propuesta para crear el Foro para el Progreso de América del Sur-PROSUR. Esta iniciativa, está liderada por Colombia y Chile, y tiene como objetivo central la defensa de la democracia, de la separación de poderes y de la economía de mercado. Según declaraciones del Presidente colombiano,

Iván Duque (Centro Democrático, 2018- actual), y de su Canciller, Carlos Holmes Trujillo, PROSUR será un espacio de coordinación, cooperación e integración.<sup>1</sup>

Según varias notas de prensa,<sup>2</sup> PROSUR es un espacio de diálogo y colaboración en el que se busca priorizar estrategias de integración alrededor de temas como infraestructura, energía, salud, seguridad y manejo de desastres naturales. Esta nueva iniciativa se formalizó mediante la Declaración de Santiago, firmada el 22 de marzo de 2019 por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú. Bolivia, Uruguay y Surinam participaron como observadores. En las declaraciones, los Estados miembros son enfáticos en la necesidad de superar discusiones ideológicas en aras del pragmatismo, al tiempo que excluye al gobierno de Nicolás Maduro e invita a los representantes de Juan Guaidó, quien ha pretendido hacer las veces de Presidente interino de Venezuela. Este hecho, sumado al proceso que ha tenido y al perfil de los gobiernos de los Estados miembros permite afirmar que la iniciativa está mucho más alineada con los intereses de la derecha latinoamericana.

En ese marco, Colombia, además, ha asumido un rol activo en diferentes organismos multilaterales en la búsqueda de una solución a la crisis política interna de Venezuela. Tanto en la OEA como en la ONU, el país ha promovido un debate sobre la migración y las instituciones venezolanas, invitando a una búsqueda conjunta de soluciones. En ello, los cambios de gobierno en la región han contribuido a que Colombia pueda tener este rol, en tanto proporcionan un ambiente más favorable en términos ideológicos. Mauricio Macri (Argentina, 2015- actual), Sebastián Piñera (Chile, 2018- actual), Mario Abdo Benítez (Paraguay, 2018- actual), Jair Bolsonaro (Brasil 2019- actual) y Martín Vizcarra (Perú, 2018- actual), todos representantes de partidos de derecha y centro derecha de sus países, respaldan las iniciativas colombianas en materia de intervención en los asuntos internos venezolanos, potencializan iniciativas de integración antagónicas a mecanismos progresistas como UNASUR y privilegian los mecanismos de la OEA sobre otros regionales como la CELAC, por lo que es posible observar en su comportamiento que la integración regional no necesariamente tiene que reñir con la cercanía a Estados Unidos.

En ese sentido, es posible afirmar que Colombia se perfila en los próximos años como un jugador activo en Suramérica, pero no en todos los ámbitos, como lo dejan ver las declaraciones y acciones, especialmente del presidente y el canciller. Por otro lado, la integración suramericana no se estanca, contrario a los pronósticos que arrojaban los primeros análisis sobre la desmembración de la UNASUR, sino que se transforma de acuerdo con el nuevo mapa político e ideológico de la región. Se entra así en una nueva fase de integración regional, mucho más alineada a la derecha del espectro político, en la que temas como la situación política interna venezolana y sus posibilidades de transición política se vuelven centrales.

## Conclusiones

La historia del siglo XX y la primera década del XXI ha mostrado que Colombia tiene una marcada tendencia al alineamiento con Estados Unidos y solamente participaciones esporádicas en experiencias de integración o protagonismo regional. Además, estas tendencias de política exterior parecían ser mutuamente excluyentes; es decir, si había alineamiento con Estados Unidos había aislamiento con el resto de la región y viceversa. Pese a ello, Colombia ha venido mostrando desde 2010 que es posible jugar en la región sin distanciarse de Estados Unidos. La política exterior de Juan Manuel Santos estuvo orientada en ese sentido, determinada en buena medida por las negociaciones de paz con la entonces guerrilla de las FARC, mostrando que era posible tener un acercamiento a los países de la región sin que ello representara un desprendimiento de Estados Unidos o la construcción de una relación antagónica frente a este.

El gobierno de Iván Duque, por su parte, parece mantenerse en la misma línea, aunque teniendo en cuenta una diferencia importante: los intereses de Estados Unidos parecen coincidir con los de algunos Estados de Suramérica en lo que respecta al diagnóstico sobre la situación interna de Venezuela y en la viabilidad de soluciones de corte más intervencionista. En este contexto, el consenso regional se desplaza de los procesos latinoamericanistas hacia procesos de corte más panamericano o, por lo menos, menos contestatarios con Estados Unidos.

Finalmente, en este contexto de pocas certezas, es válido hacerse preguntas sobre el rumbo de los procesos de integración y la democratización de los Estados latinoamericanos. Si bien los procesos de regionalismo abierto intentaron fomentar la democracia, no es muy claro qué tipo de democracia es la que algunos Estados suramericanos buscarían fomentar a partir de procesos como PROSUR, teniendo en cuenta el peso que pueden tener en él Brasil y Paraguay, y sus antecedentes de rupturas presidenciales (Gomis Balestreri, 2017) y golpes a la democracia (Gentili, 2016). Así las cosas, los retos que aparecen en el contexto latinoamericano actual no solamente se refieren a la participación en iniciativas de integración regional, sino al futuro de los procesos que se enmarcaron dentro del regionalismo posliberal (Serbin, 2010) que en casos como el del ALBA partieron y promovieron nociones de democracia diferentes de aquella estrictamente procedimental.

## NOTAS

1. Ver nota de prensa disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/duque-anuncia-creacion-de-prosur-en-contrapeso-a-una-sur-314316>. Consultado el 26 de enero de 2019.
2. Ver nota de prensa disponible en: <https://www.elpais.com.co/mundo/seis-preguntas-y-respuestas-para-entender-que-es-prosur.html>. Consultado el 30 de mayo de 2019.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beasley-Murray, J., Cameron, M. A., & Hershberg, E. (2009). "Latin America's Left Turns: an introduction". *Third World Quarterly*, 30(2), 319–330. <https://doi.org/10.1080/01436590902770322>
- Borda, S. (2006). "La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿La ejecución de una estrategia diplomática

- hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?” *Colombia Internacional*, (65), 66–89.
- Botana, N. (1991). “Las grandes líneas temáticas de la integración en América Latina”. *Integración Latinoamericana*, 23–29.
- Bouzas, R., Motta Vega, P., & Ríos, S. (2007). “Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana”. *Foreign Affairs En Español*, 7(4), 61–68.
- Cameron, M. A. (2009). “Latin America’s Left Turns: beyond good and bad”. *Third World Quarterly*, 30(2), 331–348. <https://doi.org/10.1080/01436590802681082>
- Cepeda Másmela, C. (2016). “Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en un contexto de transformaciones hemisféricas y hacia un escenario de posconflicto”, en E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Política exterior Colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 409–441).
- Drekonja, G. (2011). “Formulando la política exterior colombiana”, en S. Borda & A. Tickner (Eds.), *Relaciones exteriores y política exterior Colombiana* (pp. 49–79). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Gentili, P. (2016). *Golpe en Brasil. Genealogía de una Farsa*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gomis Balestreri, M. (2017). “Gobernabilidad en Honduras y Paraguay: reforma pública y cooperación internacional en rupturas presidenciales”. *Papel Político*, 21(1), 249–284. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.ghpr>
- Murillo, M. V., Rubio, J. M., & Mangonnet, J. (2016). “Argentina: el protagonismo de los votantes y la alternancia electoral”. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 3–26.
- Pardo, R. (1997). “Colombia y Estados Unidos: Intoxicados por las drogas”, en S. Ramírez & L. A. Restrepo (Eds.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior Colombiana en los años 90*. (pp. 296–319). Bogotá: Siglo del hombre editores- IEPRI.
- Pardo, R., y Tokatlian, J. G. (2010). “Segundo centenario y política exterior: Una reflexión en torno a Colombia”, en M. T. Calderón y I. Restrepo (Eds.), *Colombia 1910-2010* (pp. 199–274). Bogotá: Taurus.

- Pastrana, E. (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Bogotá D.C.: Fundación Kornad Adenauer.
- Prebisch, R. (1983). “Reflexiones sobre la integración económica Latinoamericana”, en *Obras Selectas*. Bogotá D.C.: Plaza y Janes.
- Ramírez, S. (2004). “Colombia y sus vecinos”. *Nueva Sociedad*, (192), 144–156.
- Rojas, D. (2006). “Balance de la política internacional del gobierno Uribe”. *Análisis Político*, 19,(57), 85–105.
- Sanahuja, J. A. (2007). “Regionalismo e integración en América Latina: balances y perspectivas”. *Pensamiento Iberoamericano*, (0), 75–106.
- Serbin, A. (2010). *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos* (No. 15).
- Smith, W. C., & Korzeniewicz, R. (2006). “El movimiento doble: Actores insiders y outsiders en la emergencia de una sociedad civil transnacional en las Américas”. *Colombia Internacional*, (63), 40–69.
- Tickner, A. (2006). “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus principales debilidades”. *Colombia Internacional*, (65), 90–111.
- Tickner, A., Cepeda, C., Rouvinski, V., y Milanese, J. P. (2016). *Colombia, Las Américas y el mundo 2015. Opinión pública y política exterior*. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.7440/2016.30>
- Wionczek, M. (1970). “The Rise and the Decline of Latin American Economic Integration”. *Journal of Common Market Studies*, 9(1), 49–66.

## RESUMEN

### Colombia, América del Sur y el nuevo panorama político electoral

Este artículo ofrece un panorama de Colombia en los procesos de integración regional en un contexto de retorno de partidos de derecha al poder en varios países de la región. Para ello, se inicia con una breve descripción del papel de Colombia en el hemisferio, junto con un panorama de los procesos de integración de la región en el siglo XXI a



la luz de los cambios de gobierno en el país y en la región. El artículo finaliza con algunas conclusiones sobre la política exterior colombiana frente a la integración suramericana.

#### ABSTRACT

### Colombia, South America and the new Electoral Political Landscape

This article provides an overview of Colombia in the processes of regional integration in a context where right-wing parties are returning to power in several countries of the region. To such effect, it begins with a brief description of the role of Colombia in the hemisphere, together with an overview of the region's integration processes in the 21st century in the light of changes in government in the country and in the region. The article ends with some conclusions about Colombian foreign policy in relation to the South American integration.

#### SUMMARIO

### Colômbia, América do Sul e o novo panorama político eleitoral

Este artigo oferece um panorama da Colômbia nos processos de integração regional em um contexto de retorno de partidos de direita ao poder em vários países. Para isso, parte de uma breve descrição do papel da Colômbia no hemisfério, acompanhada de uma abordagem dos processos de integração da região no século 21 à luz das mudanças de governo no país e nos demais países. O artigo finaliza com algumas conclusões sobre a política externa colombiana diante da integração sul-americana.





# Relaciones Económicas del Perú con el Asia en el nuevo contexto mundial

Alan Fairlie Reinoso

## Introducción

Asia se ha convertido en el principal motor del comercio mundial, y se encuentra en el centro de la estrategia comercial de los países latinoamericanos, con el objetivo de intensificar sus relaciones comerciales y atraer inversión. En el caso del Perú, la primera estrategia de acercamiento al Asia fue el ingreso al foro APEC, y luego la promoción de acuerdos comerciales bilaterales. Después, se promovieron la Alianza del Pacífico y el TPP. Sin embargo, con el cambio de la política norteamericana, se redefinen nuevos escenarios que se discuten en el documento, donde se precisa la opción que ha tomado el Perú.

## 1. Relación comercial con el Asia

### 1.1 América Latina – Asia

Entre ambas regiones hay un aumento de los flujos comerciales y de inversión. La creciente tendencia a suscribir acuerdos comerciales ha generado una reducción en el arancel promedio. Los países más dinámicos en la firma de acuerdos han sido Chile, Perú, Panamá y Costa Rica. Sobre los acuerdos de inversión, es Argentina quien ha suscrito el mayor número de convenios con Asia-Pacífico. Los principales mercados de América Latina en Asia-Pacífico, son China, Japón y Corea del Sur. Y, los principales mercados proveedores de Asia Pacífico para América Latina son China, Japón, Corea y Taiwán (Cepal, 2015; Moneta y Cesarín, 2014).

El comercio entre ambas regiones es básicamente interindustrial. Las exportaciones de América Latina son fundamentalmente productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, que representa alrededor del 90% del total de exportaciones a la región. Por su parte, Asia le exporta un 40% de manufacturas de alta tecnología y un 30% de manufacturas de tecnología media. Esta asimetría comercial restringe el espacio para alianzas productivas, empresariales y para *joint ventures* tecnológicos. Por ende, con el objetivo de adquirir una mayor presencia en las cadenas de valor asiática y consolidar alianzas empresariales, es necesario diversificar las exportaciones latinoamericanas (Observatorio Asia- Pacífico, 2014; Cepal, 2015; BID, 2015).

América Latina, posee una balanza comercial negativa con Asia Pacífico. Sin embargo, el intercambio entre ambas regiones ha crecido con gran dinamismo, adquiriendo mayor importancia y desplazando a otros principales socios comerciales como Estados Unidos y la Unión Europea (López, 2014).

Algunos autores consideran que la relación con Asia es beneficiosa en términos del intercambio de bienes y servicios, flujos de inversión y tecnologías, y la capacidad de compra de la región. Sin embargo, el aumento de los flujos comerciales con dichas características incentiva que las economías latinoamericanas continúen con un patrón primario exportador, condicionando los intentos de estos países por

diversificar su oferta exportadora y con mayor contenido tecnológico y más amigable con el medioambiente (Cepal, 2015a). Además, que la competencia china en los mercados nacionales y regionales habría impulsado la desindustrialización de algunas economías (Observatorio América Latina y Asia Pacífico, 2014).

El patrón de comercio entre ambas regiones muestra que Asia exporta bienes con valor agregado, industrializados; mientras que América Latina vende materias primas, que carecen de valor agregado. Esto pone en manifiesto, que la relación con Asia acentúa la brecha de productividad entre ambas regiones (Rosales, 2012; BID, 2015; Bartesaghi, 2014).

Dados los patrones de comercio con China, el incremento de su presencia en América Latina ha promovido la re-primarización de las economías; que junto a otros factores han contribuido al proceso de desintegración que vive la región y el deterioro del comercio intra-ALC. Como se mencionó, las relaciones comerciales han sido asimétricas deviniendo en un mayor crecimiento de las importaciones que de las exportaciones de ALC - factores que conllevan un relacionamiento centro-periferia (Dussel, 2016). Este tipo de relación se reproduce también para los países de la Comunidad Andina; donde las exportaciones chinas se caracterizan por una alta concentración, bajos niveles tecnológicos y la profundización de las asimetrías; posicionando a los países de la CAN como proveedores de bienes agrícolas y *commodities*. Asimismo, la carencia de coordinación institucional de China con la CAN, y en su lugar se ha priorizado la coordinación individual con cada país, lo que ha favorecido la desintegración de dicho esquema de integración regional (Umaña, 2016).

Esta asimetría comercial es una preocupación en América Latina, ya que los productos primarios son finitos, su valor agregado es limitado, y su impacto potencial sobre el desarrollo a largo plazo podría ser limitado si los ingresos provenientes de estos recursos no son asignados adecuadamente (Red MERCOSUR, 2012).

China ha suscrito una serie de Tratados de Libre Comercio (TLC) con algunos países de América Latina, como herramienta para consolidar las relaciones con sus principales proveedores, como Perú que le suministra cobre, hierro y oro. Dichas alianzas, le permiten a China asegurar el abastecimiento de insumos necesarios para el desarrollo industrial que sigue dicho país (Kotschwar, 2012).

Países como Perú, Chile, Colombia, y algunos países de Centroamérica, buscan expandir el alcance de los acuerdos de libre comercio mediante la ampliación y firma de compromisos adicionales conducentes a acuerdos de asociación estratégica, que promuevan la competitividad y desarrollo de determinados sectores (Moneta y Cesarín, 2014).

La asociación con el Asia-Pacífico, ha transformado la economía política de los países de América Latina. La región se ha convertido en un proveedor de *commodities*, mientras que China se ha convertido en el eje central de las cadenas globales de producción (Cepal, 2015; Fairlie, 2015c).

Para hacer frente a los desafíos de agenda que imponen las relaciones bilaterales con los países del Asia Pacífico, se debe considerar la complejidad de la relación, las asimetrías, la profundización y redireccionamiento, los nuevos temas de agenda y las políticas públicas (Bartesaghi, 2014).

## 1.2 Perú – Asia

Los ejes centrales de política comercial del Perú han sido la profundización del proceso de apertura y liberalización comercial, y el desarrollo del comercio exterior. Alrededor de estos se han implementado políticas específicas como las negociaciones comerciales internacionales. Estas se han impulsado desde los años noventa tanto a nivel multilateral, regional y bilateral, con una activa política de integración comercial internacional.

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) considera que, con la mayor apertura comercial, el Perú ha logrado ingresar a nuevos mercados con mayor número de productos de exportación, y que ha estimulado la creación de nuevas empresas exportadoras.

Las relaciones con Asia han tenido particular atención en los últimos años, dada la importancia económica que tiene ese bloque para el Perú. Como parte de la estrategia peruana de acercamiento al Asia, se ingresó al foro APEC en 1998, luego se suscribieron acuerdos bilaterales con diversos países asiáticos, el más importante con China. Asimismo, Perú desempeñó un papel clave en el lanzamiento de la iniciativa de la

Alianza del Pacífico que reúne a los países que comparten la estrategia de integración y desarrollo internacional del Perú.

Dentro de APEC, Perú ha firmado tratados de comercio bilateral con algunas economías asiáticas. De los acuerdos firmados con estos países, el acuerdo de mayor profundidad fue el suscrito con China. A pesar de no haberse obtenido los resultados esperados por la posición oficial, como son la demanda de productos con mayor valor agregado y un cambio cualitativo en la estructura de las exportaciones, los balances de comercio muestran que hay un aumento experimentado por las exportaciones no tradicionales (agroindustriales y agrícolas).

### *1.2.1 Relaciones comerciales*

En el caso de Perú, se ratifica que, aunque el comercio ha aumentado progresivamente en los últimos años, las relaciones comerciales con los países asiáticos han seguido la misma estructura que el resto de los países latinoamericanos: tipo interindustrial y poco diversificada derivados de las actividades primario-extractivas.

El intercambio comercial es más intensivo con los países del norte de Asia, principalmente con China. Las exportaciones de Perú están concentradas en pocos productos, básicamente derivados de las actividades primarias e industriales con base en recursos naturales, mientras que las importaciones son más diversificadas, concentradas en rubros con mayor valor agregado y sofisticación. Esta se apoya en la estructura de ventajas comparativas que existe entre ambas regiones.

De esta manera, las relaciones comerciales con China y los otros países asiáticos han generado un determinado patrón de especialización comercial, el cual se caracteriza por tener una estructura norte – sur. De acuerdo con la estimación del índice Herfindahl-Hirschman que realiza CEPAL (2015b), en el periodo 2000 - 2013, la canasta exportadora peruana hacia Corea del Sur y China es altamente concentrada. Respecto al promedio de Latinoamérica, el índice para Perú muestra que su canasta es menos diversificada que el promedio de la región.

Respecto a las relaciones Perú- China, el siguiente cuadro muestra el cálculo actualizado del indicador IHH para los años 2010 y 2018,

donde se exhibe que la concentración de las exportaciones peruanas ha aumentado notablemente. Asimismo, la estimación del indicador GLI confirma que el comercio entre Perú y China es interindustrial. Por otro, el índice de complementariedad comercial bilateral evidencia una fuerte complementariedad entre la oferta exportable de Perú y la demanda de importaciones de China.

**Cuadro N° 1**  
**Perú-China: Indicadores comerciales 2010 y 2018**  
(Calculado con información al SITC Rev. 2 a 3 nivel de dígitos)

	2010	2018
Índice de Concentración (IHH)	0.342	0.519
Índice de Grubel Lloyd	0.01	0.01
Índice complementariedad comercial	1.48	1.72

Fuente: COMTRADE

Elaboración: Propia

Los resultados contenidos en el Cuadro 1 son similares a los hallados respecto a otros países asiáticos como Japón y Corea del Sur.

Desde la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Perú y China en el 2010, las exportaciones totales alcanzaron un crecimiento acumulado de 108%, razón por la cual China se ha convertido en el principal socio comercial peruano. Si bien, hubo un aumento del comercio, conserva una acentuada participación de productos de los subsectores minero y pesquero.

Según datos estadísticos del Mincetur, en el 2018, el 28% del total de las exportaciones peruanas tuvieron como destino a China. Asimismo, las exportaciones no tradicionales fueron los principales beneficiarios de la firma del TLC con China. Sin embargo, la estructura de las exportaciones peruanas a China muestra que estas son básicamente en un 96% del sector tradicional, mientras que solo el 4% corresponde al no tradicional<sup>1</sup>.



En el periodo 2010-2017, la importación de bienes de capital creció en la mayoría de los años, con excepción de los años 2015 y 2016<sup>2</sup>. Los bienes de capital tuvieron un crecimiento rápido en los primeros años luego este comenzó a desacelerarse, lo mismo ocurrió con los bienes de consumo.

Las relaciones comerciales con Japón se han dinamizado en los últimos años. En 2018, Japón fue el quinto destino de las exportaciones peruanas (4.5% del total de exportaciones). Sin embargo, el intercambio ha decrecido en los últimos cuatro años a una tasa promedio de 3%. Aún en este escenario, el Perú mantiene un superávit comercial con dicho país, las exportaciones en 2018 se han incrementado en 16% respecto al año anterior<sup>3</sup>. Las exportaciones son principalmente tradicionales (alrededor del 86%). La importación de Japón refleja el interés por recursos naturales, lo que ha definido la estrategia de política exterior hacia América Latina y los mecanismos de cooperación utilizados.

Respecto a las exportaciones de Perú hacia Corea del Sur, son predominantemente minerales y productos pesqueros. Las exportaciones son principalmente tradicionales (alrededor del 90%), mientras que, las importaciones se basan en bienes manufacturados (automóviles, electrodomésticos, maquinaria y productos químicos). Dada la composición de la canasta exportadora peruana a Corea, los montos exportados han sido volátiles debido a las fluctuaciones de los precios. El desequilibrio entre superávit de exportaciones de bienes primarios y déficit en bienes tecnológicos, parece ser una condición estructural que difícilmente puede ser modificada por el TLC. Se espera que la canasta exportadora tenga una tendencia a la diversificación a medida que la desgravación pactada se vaya profundizando (CEPAL, 2015b).

En comparación a los flujos comerciales con los países del Norte de Asia, las relaciones con ASEAN no han sido significativas para América Latina. El intercambio comercial entre Perú y la ASEAN es deficitario para el Perú, solo con Filipinas existe un saldo favorable. Los envíos a dicho grupo también se caracterizan por ser bienes primarios. Los productos más importantes se agrupan en las industrias agricultura, silvicultura y pesca; minas y canteras y manufactura.

Respecto a las importaciones desde ASEAN, los productos generalmente tienen un alto contenido tecnológico. También se importa algunos bienes intermedios para la construcción o para la industria.

A pesar de tener un intercambio reducido, son mercados con los cuales se puede potenciar la actual relación. Es así como se ha firmado acuerdos con algunos de ellos: Singapur y Tailandia.

A partir de la entrada en vigor de los TLCs mencionados, no se vislumbra una clara ganancia en la participación de Perú en esos mercados por parte de sus exportaciones. Si bien los datos muestran que las exportaciones se han diversificado, aún siguen concentradas; y además las balanzas comerciales son en su mayoría deficitarias. Asimismo, desde la entrada en vigor de dichos acuerdos, son las importaciones desde estos países las cuales han incrementado su presencia en el mercado peruano considerablemente.

### *1.3 Inversiones*

De acuerdo con el registro oficial de IED en Perú, Proinversión muestra que los países asiáticos no figuran entre los principales países de origen de IED en el país. Según dicha institución, la estructura del stock de IED en Perú, China es el país de origen de un 1% del stock de IED para el periodo 1980-2018; y de acuerdo con Pérez-Ludeña (2016) es el segundo principal receptor de IED china en ALC. Los principales sectores donde se dirigió este stock de inversiones fueron el financiero y minero, quienes recibieron una participación del 24 % y 75,8 % respectivamente. En 2015, China y Perú firmaron acuerdos de cooperación en áreas como el petróleo, la energía limpia, la minería, la agricultura, la silvicultura y la pesca. En estos se pretende compartir tecnología, generar empleos, y aprovechar la capacidad industrial y tecnológica china. Uno de los resultados que se busca lograr es la diversificación productiva peruana mediante la asociación estratégica integral.

Debe considerarse que, tanto los datos provistos por Proinversión como los datos oficiales de China, compilados por el Ministerio de Comercio (MOFCOM), subestiman los flujos de IED hacia América Latina, y en el caso particular de Perú también. Este problema se debe a que suele suceder que las filiales extranjeras son controladas directamente por una empresa que se encuentra en un tercer país, diferente de la del propietario final (UNCTAD, 2016).

Ante esta dificultad, estimaciones propias realizadas a partir de la verificación de transacciones, muestran que a 2017, los flujos de OFDI china en el Perú son aproximadamente 20,703 millones de dólares, de los cuales el 79,8% se han concentrado en el sector de minería metálica, el 14,1% en hidrocarburos, 5,6% en pesca y sólo el 0,4% restante en otros sectores, entre ellos financiero y comunicaciones.

En el caso del stock de IED procedente de Japón, esta tiene una participación del 1% en la IED presente en Perú. Los principales sectores receptores son el minero (76%) y en menor proporción el industrial (13.4%).

El potencial de la ASEAN para la inversión en servicios ha ido aumentando paralelamente a su mayor participación en las Cadenas Globales de Valor, sobre todo en manufacturas. Respecto a las inversiones, Singapur es el país de origen de un 0.96% del stock de IED en Perú (1980-2018). De los países del ASEAN, es Singapur quien mayores flujos de inversión ha contribuido al Perú, y se encuentran, principalmente, en el sector minero.

Asimismo, la composición de la IED de los países asiáticos, reflejan la misma estructura que las exportaciones de la región, básicamente en sectores primario- extractivos. También invierten en actividades como infraestructura y servicios financieros, las cuales sirven de apoyo a las actividades extractivas capturadas por los datos oficiales, dado que las empresas suelen canalizar la mayor parte de sus inversiones mediante terceros países.

La IED, enfrenta grandes desafíos. Primero, si bien se ha dinamizado las inversiones procedentes de China, estas aún no la convierten en las mayores del Perú. Asimismo, debe diversificarse a otros sectores que no sean las industrias extractivas. Por otro lado, debe establecer estándares que permitan alcanzar mejoras en términos de los impactos generados a nivel social y ambiental.

La región debe fortalecer las cadenas productivas a nivel intrarregionales y extraregionales mediante el desarrollo tecnológico. Perú junto con otros países de la región han impulsado diferentes instrumentos que permiten establecer estrategias de inserción comercial como son las cooperaciones bilaterales y acuerdos como la Alianza del Pacífico; con el

objetivo de poder competir y comercializar en los diferentes mercados asiáticos de manera eficaz y justa. En este sentido, el reto es modificar la estructura tecnológica de las relaciones comerciales mediante el desarrollo políticas y estrategias para mejorar su competitividad.

## 2. Reconfiguración del comercio mundial y el acercamiento al Asia

Para el caso de Perú, participar en el foro APEC va en la línea de su política de estrategia comercial de reforzar su acercamiento al Asia. Fue la llave de entrada, trabajada varios años y quedó consagrada como una política de Estado.

En el marco de APEC, se gestan dos procesos de integración regional importantes: la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP).

El TPP, buscó constituir un acuerdo de integración profunda, un mega proceso de implicancias globales. Este incluyó nuevas cuestiones como coherencia regulatoria, competencia y contratación pública. El acuerdo se articula básicamente a través del sistema de solución de controversias. Las obligaciones del acuerdo son de gran profundidad, instituye nuevos compromisos en servicios financieros, comercio electrónico, acceso de mercados, medio ambiente, trabajo, competencia, entre otros temas que lo distinguen de otros acuerdos asiáticos. De esta manera, supera los compromisos y profundidad de acuerdos bilaterales existentes entre algunos de sus miembros (Cepal, 2015c).

La RCEP, involucra a 16 países del Asia, entre ellos los 10 países del ASEAN. Abarca temas de comercio de bienes y servicios, inversiones, propiedad intelectual, políticas de competencia, solución de controversias, cooperación, y comercio electrónico. Probablemente incluya igualmente ciertas reglas aduaneras, provisiones específicas sobre alimentos y seguridad alimentaria, así como barreras no arancelarias. Respecto a sus avances, el RCEP sigue aún en negociación, y de acuerdo con las declaraciones oficiales, los países reafirmaron su determinación de cumplir con las instrucciones de los Líderes para intensificar los esfuerzos para culminar en 2018. Mientras que el TPP y el RCEP tienen siete países en

común, China está solo en el RCEP y, si bien EE.UU. solo participaba en el TPP, se retiró. El RCEP también puede ser visto como la respuesta de China al TPP, que, de tener éxito, le permitiría liderar la zona de libre comercio más grande y más ambiciosa en el futuro próximo.

Por otro lado, hasta hace poco el futuro del TPP era incierto. La tensión de la continuidad del mega acuerdo surgió a raíz de las elecciones en Estados Unidos, ya que, en enero de 2017, Donald Trump, mediante una orden ejecutiva retiró a Estados Unidos del TPP. Esto significó dejar sin respaldo el proceso, después de seis años de negociaciones donde fue el principal promotor.

El 8 de marzo de 2018, se firmó el “Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico” (CPTPP), conocido también como el TPP11. Las declaraciones de fuentes oficiales señalan que excluye los principales aspectos cuestionados del primer acuerdo relacionados a protección de los derechos laborales y el medio ambiente, derechos de autor, patentes farmacéuticas y reduce el alcance del mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado. Sin embargo, las alertas siguen puestas debido a los debates realizados por las implicancias sobre los acuerdos en propiedad intelectual para el acceso a la información, acceso a medicamentos y los posibles impactos en los derechos humanos y medioambiente<sup>4</sup>.

Las medidas proteccionistas implementadas por Estados Unidos, representan una amenaza a los avances que ha tenido el multilateralismo y un desincentivo para los países a que se integren al sistema multilateral y a la integración regional, ya que el mayor interés de muchos países que han firmado acuerdos comerciales más profundos ha sido el acceso al mercado estadounidense.

De acuerdo con lo ofrecido en campaña, la política comercial de Estados Unidos priorizará los tratados bilaterales sobre los multilaterales. Trump adujo que el pacto multilateral perjudicaría a los empleos estadounidenses y prefiere las negociaciones comerciales bilaterales. En este sentido, como parte de la estrategia “*make America great again*”, la administración Trump ha intensificado el uso de medidas de defensa comercial con el objetivo de hacer frente las elevadas importaciones, teniendo como punto central combatir la práctica de dumping y subsidios que afecten a la industria estadounidense<sup>5</sup>.

Asimismo, el anuncio se produjo como un rechazo de la promoción del acuerdo del predecesor Obama como parte central de su política hacia Asia. También afectó a Japón, que consideró el pacto como una forma estratégicamente importante de contrarrestar el crecimiento de China en la región<sup>6</sup>.

En abril de 2017, Trump lanzó la orden ejecutiva instando a la compra y contratación a empresas estadounidenses; ante lo cual la UE, Canadá, China y otros países cuestionaron dicha política, exhortando a Estados Unidos a cumplir con el pacto de no discriminación de la OMC y la apertura de mercado en contratación pública<sup>7</sup>.

En marzo de 2018, Trump decidió elevar los aranceles sobre el aluminio (25%) y acero (10%) aduciendo motivos de “seguridad nacional”. Dado que dichos aranceles no serían aplicados a Canadá ni México (por pertenecer al NAFTA), quienes son los principales exportadores de acero a Estados Unidos; la decisión afectaría principalmente a China y a la Unión Europea.

De acuerdo con Trump, el mercado europeo no ofrece los mismos beneficios a las exportaciones estadounidenses en contraste al trato comercial que les brinda Estados Unidos. La Unión Europea ha reaccionado expresando que apoya el comercio abierto, y en caso que los Estados Unidos aplique mayores restricciones a sus exportaciones, tomará medidas que contrarresten el efecto negativo de estas<sup>8</sup>. Asimismo, la UE señala que buscarán una solución apelando a la OMC, aunque de mantenerse la medida de Estados Unidos, también podrían aumentar los aranceles a los productos estadounidenses. Ante dicho escenario, la posible respuesta de la UE de aumentar las tarifas a algunos bienes estadounidenses puede representar el inicio de una crisis para el comercio internacional<sup>9</sup>.

Desde mediados del 2018, las tensiones geopolíticas y comerciales entre China y Estados Unidos han conllevado a una revisión a la baja de los pronósticos del crecimiento mundial y el comercio. De acuerdo con un comunicado dado por la Organización Mundial del Comercio en abril de 2019, ellos prevén que el volumen del comercio en 2019 descienda a un 2,6% frente al 3% registrado en 2018 debido al aumento de estas tensiones comerciales y a la mayor incertidumbre económica<sup>10</sup>. Asimismo, según el último informe de Perspectivas Económicas

elaborado por el Banco Mundial<sup>11</sup>, el comercio y la inversión internacional más débiles de lo esperado a principios de año, ha conllevado a la modificación del pronóstico del crecimiento económico mundial, pasando de 2,9% pronosticado en enero a 2,6% en junio.

Frente a los enfrentamientos entre China y Estados Unidos, la Oficina de Información del Consejo de Estado de China ha emitido un Libro Blanco sobre la posición de China sobre las consultas económicas y comerciales entre China y Estados Unidos<sup>12</sup>. En este artículo se resalta que, desde febrero de 2018, las consultas económicas y comerciales han avanzado dado que las dos partes habían coincidido en la mayor parte del acuerdo, sin embargo, Estados Unidos ha retrocedido en sus compromisos en las consultas económicas y comerciales. No obstante lo señalado previamente, China declara su firme posición de estar comprometida con consultas creíbles basadas en la igualdad y el beneficio mutuo. Frente al reciente movimiento estadounidense para aumentar los aranceles sobre las exportaciones chinas, China se opone firmemente a esto y tomará las contramedidas necesarias para salvaguardar sus derechos e intereses legales. Asimismo, China resalta que no dará lugar a concesiones en cuestiones de principio destacando, que ambos países deben de respetar las diferencias en su desarrollo nacional y las instituciones de cada uno.

La guerra comercial es parte de una pugna integral por la hegemonía, así lo muestra el conflicto tecnológico con Huawei, las disputas por propiedad intelectual, la respuesta en el plano financiero que alista China. La iniciativa la Franja y la Ruta donde se pone como prioridad la cooperación, un liderazgo amigable, y la búsqueda de consolidar espacios u organismos multilaterales.

Contrasta la posición de EE.UU., unilateral, respecto a lo económico (OMC, mega-procesos regionales), cambio climático, educación (UNESCO). No solo reclama por pérdidas en la globalización, cambiando el discurso ideológico de las últimas décadas, rescatan el argumento de seguridad nacional, defensa de sectores estratégicos, más allá de los mecanismos automáticos del mercado. El uso de la coerción o presión para alcanzar sus objetivos, recurriendo al poder nacional, ha sido una de sus estrategias. Por ejemplo, con México, amenazar con sanciones comerciales, para obligar a cambios en la política migratoria de ese país. No hay “cuerdas separadas”.

Así, la disminución del crecimiento es la manifestación en la superficie de procesos de cambio estructural que se están produciendo. Los paradigmas superados, la peligrosa vuelta al unilateralismo, donde lo que prima es el poder económico y militar de los países involucrados. Los cambios en la hegemonía mundial se han producido en el pasado con guerras incluidas. Esto lleva a la perentoria necesidad de reformar el sistema de Naciones Unidas y organismos multilaterales, para que estén a la altura de los nuevos desafíos.

Un resultado importante de la Cumbre del G20 realizada en junio de 2019 en Osaka (Japón), es que China y Estados Unidos han pactado una tregua en su guerra comercial. Los presidentes de ambos países han acordado restablecer las conversaciones económicas y comerciales entre los dos países, interrumpidas desde mayo. Asimismo, Estados Unidos ha accedido a no imponer nuevos aranceles sobre sus importaciones chinas y permitirá que sus empresas puedan vender productos y componentes a la tecnología china Huawei. A cambio, China adquirirá más bienes agrícolas estadounidenses.

Las medidas apuntadas precedentemente, y otras trabas que impone al Organismo Mundial de Comercio, alertan sobre el debilitamiento de dicha institución internacional, que parece ser uno de los principales objetivos del gobierno Trump.

### 2.1. Escenarios Post-Trump

Ante el retiro de Estados Unidos del TPP se manejaron distintos escenarios. Un primer escenario que se planteaba fue la posibilidad de llevar a delante este proceso sin Estados Unidos. En esta línea, Japón, la mayor economía entre los 11, ha tomado el liderazgo. Después de la salida de EE.UU., en marzo del 2017, ministros y representantes del resto de países participantes del TPP con excepción de EE.UU. mantuvieron una primera reunión en Chile. Luego, en julio, Japón acogió a estas economías con el fin de discutir la vigencia del acuerdo y sacarlo adelante, ya que el objetivo principal es impulsar los lazos comerciales con Estados Unidos.<sup>13</sup>

Respecto a esta alternativa, Australia prefería que el acuerdo se mantuviera lo más cerca posible del tratado original. En este sentido, se



han estado llevando a cabo sesiones entre los países para discutir la propuesta y el camino a seguir, dado que algunos han pedido la revisión del tratado, sobre todo en lo que respecta la protección de patentes para medicamentos biológicos<sup>14</sup>. Los países deben decidir en qué forma se establecerá el nuevo plan y deben discutir si modifican las reglas sobre comercio e inversión del texto original.

Sin embargo, muchas de las concesiones que hicieron los países fue por la participación de Estados Unidos. En el nuevo contexto, algunos países pueden pedir nuevas negociaciones sobre el contenido, incluidos los aranceles y las normas sobre comercio e inversión. Es el caso de Vietnam y Malasia, que acordaron flexibilizar las regulaciones internas y abrir sus mercados a cambio del acceso al enorme mercado estadounidense, se cree que serán renuentes a seguir adelante con el acuerdo sin los Estados Unidos<sup>15</sup>.

El CPTTP es considerada como la respuesta crítica frente a las políticas proteccionistas de la administración Trump en medio de perspectivas de entrar en vigencia en 2018 y dar la bienvenida a nuevos miembros, incluso atraer nuevamente a Estados Unidos<sup>16</sup>. Sin embargo, tras el reciente escándalo de corrupción en el que se ha visto envuelto el primer ministro japonés, esta crisis podría perjudicar la implementación del acuerdo.

Por otro lado, China ofreció al TPP, como opción, adherirse al proyecto RCEP. Desde la entrada de Trump, China ha reforzado sus esfuerzos para promover el proyecto. China, actualmente tiene una estrategia de apertura, la cual busca reemplazar a Estados Unidos como líder para promover este tipo de iniciativas. Algunos países podrían ver el RCEP como alternativa. Aunque otros mantienen la esperanza que la decisión de Estados Unidos no sea definitiva<sup>17</sup>.

Otro escenario era, tomar como base los acuerdos llegados en el TPP, para que cada país decida avanzar de manera bilateral. Es así como, el presidente mexicano declaró que ésta sería la vía que podría seguir México. Similar declaración se obtuvo de representantes de los gobiernos de Perú y Chile, quienes emprendieron esa vía.

Para países como Perú y Chile, el impacto del no TPP no sería muy profundo ya que estos países tienen acuerdos comerciales bilaterales

con la mayoría de los estados que conforman dicho megaproyecto.<sup>18</sup> Sin embargo, la necesidad de expandir la Alianza del Pacífico (AP), se ha vuelto más urgente a partir del retiro de EE.UU. del TPP. Como se puede ver, AP ha puesto en marcha un cambio de estrategia, y ha incluido como miembros asociados a Nueva Zelanda, Australia, Singapur y Canadá, quienes también participan del TPP.

Estados Unidos en el TPP representaba el mayor valor económico. Sin EE.UU. estos indicadores se han reducido a un equivalente del 13.4%, mientras que las exportaciones e importaciones solo representan el 15% respectivamente del total mundial. Además, uno de los mayores incentivos para varios de los países miembros del TPP era acceder al mercado estadounidense, o formar parte de una asociación estratégica con la primera potencia del mundo.

Desde la posición oficial peruana, se resalta que los acuerdos regionales y bilaterales existentes convivirán con el TPP. El principal objetivo es crear oportunidades para que el Perú se convierta en un puente comercial eficiente entre América del Sur y Asia. Asimismo, permitirá el acceso a nuevos mercados como Australia, Brunéi, Malasia, Nueva Zelanda, Vietnam; y profundizará los acuerdos comerciales con Canadá y Japón, lo cual también repercutirá en mayores inversiones en el país. Asimismo, permitirá a las PyMEs beneficiarse de la acumulación de origen y permitirles participar de las cadenas de suministro en la región TPP.

En el contexto actual, ante la salida de Estados Unidos del TPP, en el Perú hay una clara preferencia de fortalecer los lazos comerciales con los países del Asia. Por un lado, Perú ha optado por profundizar su relación con el Asia, y en el caso de los miembros del TPP negociar acuerdos bilaterales. Se ha firmado el TLC con Australia, y se busca impulsar negociaciones con Indonesia.

## 2.2. *Alianza del Pacífico*

La Alianza del Pacífico, nace en los años 2000 en un contexto de fragmentación regional con una agenda comercial y económica que ha sido promovida mediante acuerdos bilaterales norte-sur y sur-sur. En ese sentido, la AP surge en contra del regionalismo post-hegemónico,

buscando crear un contrapeso ideológico a las alternativas que cuestionaban las estrategias de regionalismo abierto (Quiliconi, 2014).

En este contexto, la AP es la primera prioridad en la política exterior del Perú, tanto para consolidar las estrategias de liberalización y suscripción de acuerdos Norte- Sur, como para la proyección al Asia Pacífico.

Así como APEC, la AP marcó un hito de la política peruana para la inserción en el Asia Pacífico, que fuera continuada con acuerdos bilaterales que se suscribieron sucesivamente en la década del 2000, la AP cumple ahora esa función en el siglo XXI.

Asimismo, hay una reacción y estrategia desde la AP, donde también se ha optado por promover acuerdos entre el bloque con países del Asia sin la intermediación del TPP o algún otro proceso regional.

En ese sentido, la AP sería una suerte de mezcla de “Regionalismo abierto”, de liberación de comercio y factores de producción en zonas de libre comercio de segunda generación, y de “Regionalismo estratégico hacia fuera”, donde países líderes en lo económico recogen experiencias y las adaptan a un mercado más dinámico de la economía global: Asia Pacífico (Vieira, 2015; Fairlie, 2015c).

La AP más el TPP eran el menú completo de la estrategia peruana, que ha tenido que ser redefinida dada la no suscripción del TPP por Estados Unidos. Si bien la elección del Perú ha sido promover la ampliación del AP y los acuerdos comerciales bilaterales, también otros países proponen apostar por la convergencia Alianza del Pacífico – Mercosur, la integración sudamericana y el fomento de las cadenas regionales de valor.

Bajo este esquema, hay dos vertientes por donde se puede direccionar los intereses comerciales. Por un lado, se trataría de mantener como objetivo el acceso y fortalecimiento de las relaciones del bloque sudamericano con el Asia-Pacífico. En el actual contexto del comercio mundial, el principal desafío de la AP es convertirse en una plataforma hacia el Asia Pacífico, y profundizar la integración entre sus socios. En relación con las limitaciones de otros procesos de integración regional latinoamericano, el comercio intrarregional ha sido reducido, por lo que se ha tratado de presentar la AP como una experiencia exitosa.

Sin embargo, el comercio intrarregional de la AP es inferior a los de los procesos regionales CAN y MERCOSUR (Rosales, Herreros y Durán, 2015).

La otra variante, sería el fortalecimiento de las relaciones entre Sudamérica y el grupo BRICS. De esta manera, se abren nuevas posibilidades para la integración regional y sudamericana, el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los BRICS, avanzando hacia la construcción de un mundo multipolar. Con la convergencia AP – Mercosur, se viabiliza la posibilidad de una integración sudamericana con la Alianza del Pacífico, donde Brasil puede tener un rol importante en la articulación de cadenas productivas (CEPAL, 2014).

Por otro lado, el nuevo panorama político en América Latina, con los cambios de gobierno en Argentina y Brasil facilitan la “convergencia en la diversidad” de acciones conjuntas entre la AP y Mercosur. En consecuencia, la convergencia entre AP y Mercosur permitiría trabajar de manera conjunta en la convergencia regulatoria, la facilitación del comercio, así como en la conectividad de las cadenas de valor, lo cual permitirá dinamizar los flujos intrarregionales de comercio e inversión en la región. En esta línea, dichas visiones no tienen que ser antagónicas, sea para proyectarse al Asia-Pacífico o priorizan la relación con los BRICS.

Hay dos acontecimientos recientes que le dan mayor chance a esta propuesta. Por un lado, la crisis de Unasur y la creación de Prosur, que privilegia la identidad política y una estrategia de libre mercado de sus socios, lo que puede variar con el péndulo político que caracteriza la región. Ante la imposibilidad de no solo una coexistencia, sino convergencia en Unasur, y ahora Prosur, lo plausible sería buscarla desde los bloques sub-regionales existentes.

Otro factor, es el reciente acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea. Si es aprobado por los Congresos, no solo facilitará el comercio e inversiones entre ambos bloques, sino que en el plano regulatorio generará también mejores condiciones para una convergencia con la Alianza del Pacífico, en la medida que estos ya tenían un TLC con la Unión Europea.

En el contexto regional, la AP ha demostrado gran dinamismo y sus países miembros han registrado señales de crecimiento económico. En ese sentido, el comercio de los países andinos con Sudamérica resulta relevante, siendo indispensable crear las condiciones para que, en cualquier escenario, no generen nuevos conflictos con la integración regional y sudamericana.

En la última cumbre de la AP realizada en julio de 2019, los presidentes de los países miembros se reunieron y dieron a conocer la “Declaración de Lima - XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico”. Como parte de la agenda de trabajo se comprometieron a concluir el proceso de negociaciones con países a candidatos a estados asociados a la Alianza del Pacífico. Dentro de ello se encuentran la inclusión durante el año 2019 a Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur como candidatos a Estados Asociados a la Alianza del Pacífico; definir los términos de referencia que guiarán las negociaciones comerciales con Corea, candidato a Estado Asociado a la Alianza del Pacífico; dar la bienvenida a Ecuador como nuevo candidato a Estado Asociado a la Alianza del Pacífico, con miras a su futura adhesión como miembro pleno; y, la incorporación de Armenia, Azerbaiyán, Filipinas y Kazajstán como nuevos Estados Observadores de la Alianza del Pacífico, contando actualmente con 59 países observadores de los cinco continentes. En la declaración también se resaltaron los logros alcanzados en el 2018, como la puesta en marcha del Consejo de Cooperación; la entrada en vigor del Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico; la publicación de la Guía de Contrataciones Públicas en la Alianza del Pacífico; entre otros.

Para lograr la integración regional, es indispensable diseñar nuevas políticas públicas que permitan el desarrollo de cadenas de valor. Esto implica la articulación y complementariedad de las economías, sectores, y procesos productivos, el tránsito hacia una integración profunda para generar un mercado interno ampliado, la integración de las Pymes. Sin embargo, las políticas impulsadas hasta el momento en la AP no son suficientes. Pero con una agenda adecuada, pueden ser un instrumento importante para relanzar la integración sudamericana y la proyección al Asia-Pacífico.

## Reflexiones finales

Las relaciones comerciales entre América Latina y el Asia-Pacífico se han intensificado. El comercio entre ambas regiones se caracteriza por ser del tipo interindustrial. América Latina exporta básicamente productos primarios sin mayor contenido tecnológico, mientras que importa manufacturas con tecnología media-alta. Asimismo, las exportaciones están altamente concentradas. Esta asimetría comercial limita la posibilidad de generar una articulación productiva.

El Perú, a lo largo de los últimos años ha manejado una política de apertura comercial con la finalidad de dinamizar las exportaciones peruanas. Mediante el ingreso al foro APEC, y posteriormente, la firma de TLCs, han ido configurando la estrategia comercial de acercamiento al Asia. Asimismo, China se ha convertido en el principal socio comercial del país y de la región. Igualmente, como parte de la política de profundización de las relaciones con Asia, también se impulsó el Acuerdo Trans-Pacífico y la Alianza del Pacífico.

Sin embargo, las relaciones comerciales de Perú con los países asiáticos han seguido la misma estructura que el resto de los países latinoamericanos: tipo interindustrial y poco diversificada. Las exportaciones de Perú hacia estos son básicamente productos derivados de las actividades primarias e industriales, con base en recursos naturales. Mientras que las importaciones son más diversificadas, concentradas en rubros con mayor valor agregado y sofisticación. Dicha falta de valor agregado en las exportaciones y alta concentración en productos agrícolas y *commodities* han promovido una re-primarización de la economía. Respecto a las inversiones asiáticas, muestran la misma estructura que las exportaciones de la región. El principal desafío es diversificar la composición de las inversiones y exportaciones.

Asimismo, se considera que la reproducción de un patrón norte-sur en las relaciones con Asia ha favorecido a la desintegración regional y la reducción del comercio intrarregional en América Latina, así como la desindustrialización de algunas economías.

Dicho patrón establece desafíos para la economía peruana, la cual debe implementar un cambio de modelo, que priorice una estrategia de diversificación productiva, que conlleve a una mayor competitividad

de sus sectores productivos y al desarrollo de productos con mayor valor agregado. De esta manera, se podrá lograr el desarrollo tecnológico con políticas y estrategias que permitirían fortalecer las cadenas productivas, mediante la mejora de su competitividad.

Desde la Cuenca del Pacífico, se impulsaron dos procesos mega regionales que buscaban afianzar el posicionamiento de, por un lado, China y por el otro Estados Unidos. Estos son: el RCEP y el TPP.

El TPP, era un acuerdo de mayor profundidad que el RCEP, sin embargo, el cambio de políticas del gobierno de Trump desestabilizó con su salida el TPP, ya que Estados Unidos era el principal promotor. Al final, la decisión fue recomponer el TPP sin Estados Unidos, firmándose el CPTTP bajo el liderazgo de Japón.

Perú, al igual que Chile y México, han optado por el fortalecimiento y ampliación de la Alianza del Pacífico, desde donde se está priorizando la relación con los países del TPP, más que con los sudamericanos. En este sentido, se ha promovido la negociación bilateral con los países del Asia-Pacífico, y la ampliación de la Alianza del Pacífico, que ha impulsado su inclusión bajo la figura de Estados Asociados. En este proceso participan varios países asiáticos, con los que además hay acuerdos bilaterales. Una convergencia Alianza del Pacífico-Mercosur, contribuiría al fortalecimiento de Sudamérica en Asia. El reciente Acuerdo Mercosur-Unión Europea, podría facilitar el camino. La zona de libre comercio sudamericana y la convergencia de estos bloques subregionales, está en la agenda de la presidencia *pro-tempore* que acaba de asumir Chile.

## NOTAS

1. COMEX-PERU (2019). *A 9 años del TLC con China*. Véase: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/a-9-anos-del-tlc-con-china>
2. *World Integrated Solution* (WITS) (2018). Véase: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/PER/StartYear/2010/EndYear/2017/TradeFlow/Import/Indicator/MPRT-TRD-VL/Partner/CHN/Product/UNCTAD-SoP4#>

3. Mincetur (2018). *Reporte mensual de comercio*. Véase: [https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio\\_exterior/estadisticas\\_y\\_publicaciones/estadisticas/exportaciones/2018/RMC\\_Diciembre\\_2018.pdf](https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/estadisticas_y_publicaciones/estadisticas/exportaciones/2018/RMC_Diciembre_2018.pdf)
4. DIRECON (08/03(2018).
5. Kanitz, R. y Barros M. (24/06/2017) Defensa comercial en la era Trump: proteccionismo y oportunidades para las exportaciones brasileñas. Disponible en: <https://es.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/defensa-comercial-en-la-era-trump-proteccionismo-y-oportunidades-para-las>
6. Bilaterales.org (14.07.2015). “TPP states agree new framework needed to implement pact without U.S.” disponible en <http://www.bilaterals.org/?tpp-states-agree-new-framework&lang=en>
7. VARIOS MIEMBROS DE LA OMC CUESTIONAN LA POLÍTICA PROTECCIONISTA DE TRUMP. Miércoles, 18 de octubre de 2017. Link: <https://expansion.mx/economia/2017/10/18/variados-miembros-de-la-omc-cuestionan-la-politica-proteccionista-de-trump>
8. Si Trump impone restricciones comerciales, Europa aplicará represalias. Link: <https://aristeguinoticias.com/2901/mundo/si-trump-impone-restricciones-comerciales-europa-aplicara-represalias/>
9. “Trump dinamita la OMC y culmina su política económica aislacionista” 10/03/2018. Link: <http://www.lavanguardia.com/economia/20180310/441390884824/trump-omc-proteccionismo.html>
10. Véase: [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres19\\_s/pr837\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres19_s/pr837_s.htm)
11. Banco Mundial (BM). *Heightened Tensions, Subdued Investment. Capítulo 1: Global Outlook: Weak Momentum, Heightened Risks*. Washington D.C.: Global Economic Prospects. Junio, 2019.
12. *China's Position on the China-US Economic and Trade Consultations. The State Council Information Office of The People's Republic of China*. Junio, 2019. Véase: <https://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1655934/1655934.htm>
13. M., Peñalver (12.7.17). “El TPP se reúne en Japón para discutir su futuro”, disponible en <http://www.bilaterals.org/?el-tpp-se-reune-en-japon-para&lang=en>
14. Takahasi, K. (09.08.2017) “Australia ready to move forward on TPP 11’: trade minister”. Disponible en <http://www.bilaterals.org/?australia-ready-to-move-forward-on&lang=en>
15. “TPP states agree new framework needed to implement pact without U.S.”, posted 14-July-2017.
16. ICTSD (16/03/2018) Once países firman el CPTPP.



17. Morales, Roberto (22.05.2017) “Socios reviven al TPP sin Estados Unidos”, en *El Economista*. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/05/22/socios-reviven-tpp-sin-estados-unidos>
18. Diario Publimetro (24.01.2017) “¿Cómo afecta a Chile la salida de EE.UU. del TPP?”, Disponible en <https://www.publimetro.cl/cl/economia/2017/01/24/afecta-chile-salida-ceuu-tpp.html>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alianza del Pacífico (2014). Portal web de Alianza del Pacífico. <http://alianzapacifico.net/>
- Bartesaghi, I. (2014). “América Latina y Asia Pacífico. Realidades que definen la agenda”. *Observatorio América Latina - Asia Pacífico*, 2015.
- Bernal-Meza, R. (2014). “La heterogeneidad de la imagen de China en la política exterior latinoamericana. Perspectivas para la concertación de políticas.” en *Comentario Internacional, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, No 14, 2014, Quito, pp. 113-161.
- BID (2014). *Inversiones de ALC en China. Un capítulo nuevo en las relaciones entre ALC y China*, Washington: Inter-American Development Bank.
- BID (2015). *La nueva ruta de la seda: Patrones emergentes en el comercio de energía y minerales entre Asia y América Latina*, Washington: Inter-American Development Bank.
- CEPAL (2015a). *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2015b). *Relaciones Económicas entre América Latina y el Caribe y la República de Corea. Avances y oportunidades*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2014). *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR Hacia la convergencia en la diversidad*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2015c). *Primer Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Dussel Peters, E. (coord.) (2013). *América Latina y el Caribe – China: Economía, comercio e inversiones*. Prepared by Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, Universidad Nacional Autónoma de México y Centro de Estudios China-México.

- Dussel, Enrique (2016). *La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o desintegración comercial?*. Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China. México
- Dussel, Enrique (2016). “La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o desintegración comercial?”, en *La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe-China: ¿integración o desintegración regional?*. Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China. México
- Durán, J. y Cracau, D. (2016). *The Pacific Alliance and its economic impact on regional trade and investment: Evaluation and perspectives*. ECLAC – International Trade Series No. 128
- Fairlie, Alan (2013). “Sector minero en el Perú: Rol de las inversiones chinas”, en Albrieu, Ramiro, Andrés López y Guillermo Rozenwurcel (Coordinadores). *Los recursos naturales en la era China: ¿Una oportunidad para América Latina?*, Serie Red Mercosur, Montevideo Uruguay, pp. 251-310.
- Fairlie, Alan (2013). *Integración y Convergencia en UNASUR*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Economía, 2013.
- Fairlie, Alan (2015a). “TPP: desafíos para el Perú”. *Revista Puentes*, 16(7), pp.4-9.
- Fairlie, Alan (2015b). “China potencia económica y comercial: una mirada desde el Perú”, en *Revista IDEI. Agenda Internacional Año XXII N° 33*, 2015, pp. 55-80.
- Fairlie, Alan (2015c). *La Alianza del Pacífico: Una mirada desde el Perú*. En *Perspectivas y Oportunidades de la Alianza del Pacífico*. CESA.
- López, Jo. (2015). “Retos e implicaciones de la integración económica en Asia-Pacífico”, en *Relaciones internacionales. Agenda internacional*, UAM 29: 133-152.
- Malamud y Gardini (2012). “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, en *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47:1, 116-133
- Mincetur (2015). “Estudio de Aprovechamiento del TLC Perú – Japón. Tercer Año de Vigencia del TLC.”, en [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/japon/docs/estudio\\_aprovechamiento\\_tlc\\_peru\\_japon\\_3\\_ano\\_de\\_vigencia\\_mayo\\_15.pdf](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/japon/docs/estudio_aprovechamiento_tlc_peru_japon_3_ano_de_vigencia_mayo_15.pdf)
- Moneta, C. and Cesarín (2014). *Escenarios de Integración Sudeste Asiático - América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos*. Eduntref: Buenos Aires, pp. 245-273.

- Observatorio América Latina-Asia Pacífico (2014). *Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacífico: Desafíos y Oportunidades*. ALADI, 19 de febrero de 2014, Montevideo.
- Quiliconi, Cintia (2014). “Atlántico versus Pacífico: las alternativas en competencia de la integración comercial en América Latina”, *Relaciones Internacionales*, n° 47, pp. 165-184 <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/965>
- Red MERCOSUR (2012). *El impacto de China en América Latina: Comercio e Inversiones*. Red Mercosur de Investigaciones Económicas. Montevideo.
- Rosales, Osvaldo, Sebastián Herreros and José Durán Lima (2015). “La Alianza del Pacífico: comercio inversión y desafíos a futuro”, In: Adriana Roldán Perez (Ed.), *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico*, Colección Académica EAFIT, Medellín, Mayo
- Umaña, Germán (2016). “La Comunidad Andina y China: ¿integración o desintegración?”, en *La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe-China: ¿integración o desintegración regional?*. Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China. México.

## RESUMEN

### Relaciones Económicas del Perú con el Asia en el nuevo contexto mundial

El artículo analiza la relación del Perú con la región Asia-Pacífico, las estrategias que siguió el país en acuerdos bilaterales, en foros como la APEC, y desde la Alianza del Pacífico en acuerdos mega regionales como el TPP. La región siempre ha sido una prioridad para el país, y en el artículo analizamos también cómo se replantea esa estrategia en el nuevo contexto internacional y regional. Hay factores que facilitarían una convergencia entre los acuerdos subregionales, como el reciente acuerdo Mercosur-UE, al darle más fuerza a esta posibilidad habiendo desaparecido la UNASUR. La región es una prioridad en la nueva presidencia *pro-tempore* de la Alianza del Pacífico, al igual que la incorporación de países asociados (varios del Asia), por lo que esperamos se avance en una mejor relación de Sudamérica con el Asia Pacífico.

#### ABSTRACT

### **Peru-Asia Economic Relations in the New Global Context**

This article examines Peru's relationship with the Asia-Pacific region, the strategies followed by the country in bilateral agreements, in forums such as APEC, and from the Pacific Alliance, in mega regional agreements such as the TPP. The region has always been a priority for the country, and the article further analyzes how this strategy is reconsidered in the new international and regional context. There are factors that would facilitate a convergence between sub regional agreements, such as the recent Mercosur-EU agreement, strengthened by the fact that UNASUR has disappeared. The region is a priority for the new pro-tempore presidency of the Pacific Alliance, as well as the incorporation of associated countries (several from Asia), so we expect to see progress in the relations between South America and Asia Pacific.

#### SUMMARIO

### **Relações Econômicas do Peru com a Ásia no novo contexto mundial**

Este artigo analisa a relação do Peru com a região Ásia-Pacífico, as estratégias seguidas pelo país em acordos bilaterais, em foros como a APEC e, no âmbito da Aliança do Pacífico, em acordos mega-regionais como o TPP (Parceria Transpacífica). Como a região sempre foi uma prioridade para o país, analisamos também a forma como este redefine sua estratégia no novo contexto internacional e regional. Há fatores que facilitariam uma convergência entre os acordos sub-regionais, como o recente acordo Mercosul-União Europeia, pois conferem mais força a esta possibilidade após o desaparecimento da UNASUL. A região é uma prioridade na nova presidência pro-tempore da Aliança do Pacífico, do mesmo modo que a incorporação de países associados – vários, da Ásia. Desse modo, o que se espera é um avanço rumo a uma melhor relação da América do Sul com a região Ásia-Pacífico.



# Brexit: seis consideraciones para la integración latinoamericana

Gian Luca Gardini

Robin Cook, ex-canciller del Reino Unido en los años 2000 y gran alentador de la unidad europea, notó que la Unión Europea es algo único en la historia mundial. Ninguna otra nación o grupo de naciones han hecho tanto por compartir sus fortalezas y sus intereses comunes y a la vez guardar su soberanía e identidad que las hacen únicas y distintas. De hecho el Reino Unido también es algo único y peculiar en el panorama europeo, por su historia, cultura, instituciones y mentalidad. Si la UE es una excepción en materia de regionalismo y el Reino Unido una excepción en su membresía, el Brexit es el producto de dos excepciones y, en cuanto tal, muy probablemente también un fenómeno único, por lo menos en su modalidad. Resulta entonces difícil sacar lecciones de una anomalía.

Sin embargo, el esfuerzo puede valer la pena, sobre todo para América Latina, la región del mundo donde, después de Europa, la integración regional tiene más tradición, desarrollo institucional, e impacto político

y mediático. Hay, por lo menos, seis consideraciones, o asuntos, sobre los cuales se puede reflexionar, y que pueden servir como lección, no solo a América Latina, sino a cualquier región que plantee el tema de la integración. Las lecciones que podemos sacar, no sólo se refieren al pos-Brexit, sino a la fase pre-Brexit, y también a las condiciones durante el proceso que llevó al referéndum *leave or remain* (salirse o quedarse).

Primera parte: consideraciones pre-Brexit, independientemente de la decisión final del Reino Unido de dejar la UE. **Consideración 1: la Unión Europea es un caso único y su excepcionalidad una lección en sí misma.** La UE no se puede copiar y trasplantar a otras áreas del mundo. Las circunstancias que llevaron a su creación y desarrollo no se encuentran en otros continentes o momentos históricos. El estudio de las relaciones internacionales en los últimos 20-25 años, también en Europa, se ha focalizado mucho, tal vez por influencia anglosajona, en temas y modelos teóricos, muy sofisticados, vueltos hacia la generalización de casos de estudio. Pero se tendió a olvidarse de lo básico: la geografía, la antropología, la población. Eso se aplica también a la integración, a sus razones más profundas: ¿por qué integrarse? Y ¿para qué integrarse? El caso europeo es único por razones elementales: geográficas, históricas y políticas.

La superficie total de la UE cabe dos veces en el territorio de Brasil y cuatro veces en América Latina. Hoy, con la tecnología informática se pueden reducir, casi anular, las distancias. Pero la integración es un proceso histórico de interacción. El encuentro entre comunidades puede generar tanto conflicto como cooperación, pero la repetición y continuidad de los encuentros son indispensables para generar interacciones y mutuo conocimiento, los cuales están en la base de cualquier proceso de integración. Donde las distancias son muy largas y caracterizadas por barreras naturales, hay menos interacción. El centro de Europa está caracterizado por una vasta zona de llanura, que posibilitó el desarrollo de comercio y el estallido de conflictos, incluso con tecnologías rudimentarias. En América Latina, los Andes y la selva amazónica presentaron barreras casi insuperables con tecnologías básicas, e impidieron el intercambio asiduo entre comunidades, separándolas de hecho.

El factor demográfico es también importante. La concentración demográfica en Europa es de 116 habitantes por kilómetro cuadrado.

En Sudamérica es 21,4. La escasa masa crítica tampoco facilitó los intercambios. Además, la distribución de la población en los dos continentes es muy diferente. La mayoría de la población europea, así como la mayoría de las actividades económicas y comerciales, se concentra en el centro del continente, en el eje entre el Sur de Gran Bretaña y el norte de Italia, cruzando Francia, Bélgica, Holanda, y Alemania. Esto es hoy el corazón de la Unión Europea. La población latinoamericana se concentra, sobre todo en Sudamérica, en las zonas costeras y limítrofes: Buenos Aires, Río de Janeiro, São Paulo por un lado, Lima y Santiago por el otro. En el medio, desierto, selva y cumbres de casi 7000 metros dificultaron la integración territorial y el intercambio entre sociedades.

Las circunstancias históricas de la trayectoria integracionista europea son también únicas. El factor seguridad fue definitorio. Después de dos guerras mundiales y de la histórica rivalidad franco-alemana, el deseo de acabar con las devastaciones bélicas fue imprescindible en la construcción europea. Algo así no existe en América Latina. La violencia y los conflictos latinoamericanos tradicionalmente tienen lugar dentro de los estados y no entre ellos. En 200 años de independencia, ningún estado latinoamericano ha desaparecido, y solo uno se ha creado: Panamá en 1904, por intervención de los Estados Unidos. La última guerra entre estados latinoamericanos - según la reconocida definición del proyecto *Correlates of War* - tuvo lugar en 1935 entre Bolivia y Paraguay. Además, con el Tratado de Tlatelolco de 1968 se declaró a América Latina región desnuclearizada, reduciendo la carrera armamentista. El tema seguridad que sostuvo la integración europea sencillamente no se puede aplicar a Latinoamérica.

Otros factores históricos endógenos y exógenos hacen que el caso europeo sea único. Después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania, la mayor potencia continental, se encontró en una situación de debilidad política, militar y psicológica anómala, pero disponía de recursos naturales para reactivar rápidamente su producción industrial. Francia, que no ganaba una guerra en la línea del frente desde la época de Napoleón, obtuvo una posición de fuerza también inhabitual e innatural gracias a una diplomacia muy eficaz, la cual llevó a París a sentarse a la mesa de los vencedores de ambas guerras mundiales, dándole credibilidad política y espacio de maniobra para orientar la

agenda política europea. Esta combinación sin precedentes generó la convergencia franco-alemana en la base de la Unión Europea.

A nivel internacional también hubo una coyuntura propicia e irrepetible. El apoyo, no sólo político, sino financiero de Estados Unidos, a través del plan Marshall posibilitó el camino hacia la integración. El conspicuo paquete de ayuda de los EE.UU. venía con la condición de que los europeos lo usaran de forma conjunta, lo que estimuló el acercamiento diplomático y la cooperación económica. Paralelamente, la amenaza soviética reforzó el tema de seguridad y la formación de una identidad europea basada en la democracia, el respeto de los derechos humanos y la libertad de emprendimiento. En el caso de América Latina, la amenaza soviética tuvo forma e impacto diferente y los EE.UU. consideraron más oportuno dividir que unir al continente latinoamericano en una clave anticomunista. El tratado de Río no cumplió en las Américas con las funciones que la OTAN tuvo en el proceso europeo y atlántico.

Los factores políticos y económicos que determinaron el desarrollo de la Unión Europea son también especiales. A nivel económico, el mercado único consolidó y reforzó la estructura productiva europea, que ya estaba fundamentada en el comercio dentro del continente. Los estados europeos intercambian casi un 60% del total de su comercio entre sí. El Reino Unido, a pesar del euroescepticismo y del Brexit, intercambia con sus socios de la UE un 54% del total de su comercio. Además, el Reino Unido es paradójicamente el país que más cumple con las directivas comunitarias. Por el contrario, los países latinoamericanos intercambian entre sí alrededor del 15% de su comercio en total. Sus estructuras productivas tienen una vocación extra-continental, basada esencialmente en la exportación de *commodities*. El comercio interno no llega al 20% en el caso del Sistema de Integración Centroamericano, y se queda alrededor del 15% en el caso del Mercosur y del 10% en la Comunidad Andina y la flamante Alianza del Pacífico. Los patrones de comercio y las estructuras económicas también contribuyen a determinar la forma y el éxito de los procesos de integración. Manejar más del 50% del comercio necesita una sólida organización común, manejar el 10%, no necesariamente.

A nivel político, temperar las asimetrías de poder entre miembros es crucial para la integración. La UE tiene la ventaja, desde el comienzo,



de tener miembros o grupos de miembros de tamaño y peso político y económico equivalente o que se pueden equilibrar a través de coaliciones. En América Latina esto no funciona. México representa el 57% de la población y el 61% del PIB de la Alianza del Pacífico, Brasil el 68% y 66% respectivamente en el caso de Mercosur. La creación de instituciones comunes con poder de decisión conjunto, como la Comisión o el Parlamento Europeo, es una tarea muy problemática por estas asimetrías.

Tomando como ejemplo el Mercosur, el principio de representación proporcional a la población sería impracticable. Brasil tiene aproximadamente 207 millones de habitantes, Argentina 43, Paraguay 6,7 y Uruguay menos de 4. Por cada uruguayo hay 60 brasileños; por cada paraguayo 30 y por cada argentino 4,5. Venezuela está actualmente suspendida. Brasil no aceptaría órganos comunes donde los países menores en coalición pudieran decidir por él. Los otros no aceptarían instituciones totalmente dominadas por Brasil. Mecanismos intermedios, como el voto ponderado, serían también complicados. Si trasladáramos esta proporción demográfica al caso europeo, habría una hipotética UE conformada por Alemania (82 millones de habitantes), Holanda (17), Letonia (2), y Chipre (1,1). En estas condiciones de desequilibrio demográfico tan contundente, la profundización institucional es un asunto extremadamente complicado.

**Consideración 2: La UE no puede ser un modelo repetible pero puede ser una referencia.** La integración, no importa en qué continente, se enfrenta a desafíos semejantes: ¿de acuerdo a qué principios comunes integrarse? ¿Hasta qué punto hacerlo, o hasta qué punto ceder soberanía? ¿Qué instituciones comunes crear? Al responder a estas preguntas tiene sentido echar una mirada a otras experiencias con la intención de hacer una comparación sistemática de buenas prácticas. No se trata de copiar y trasplantar sino de comparar, aprender, y adaptar.

Tres casos son ilustrativos. Primero, el fortalecimiento del parlamento regional. El Parlamento del Mercosur (Parlasur) existe pero tiene competencias y poder de decisión limitado. La atribución de competencias legislativas al Europarlamento indicaría un posible camino si hubiese voluntad política de fortalecer el Parlasur. El Europarlamento coparticipa, con la Comisión y el Consejo de Ministros de la UE, en la adopción de las normas comunitarias. Este proceso se llama co-decisión. Los

reglamentos comunitarios adoptados de esta forma son directamente aplicables en todos los estados miembros. Las normas del Mercosur en cambio las adopta el Grupo Mercado Común, conformado por los representantes de los gobiernos, y necesitan un proceso de internalización a los ordenamientos nacionales para poder tener vigencia en los estados miembros. Para fortalecer el Parlasur, se podría instituir un proceso de co-decisión indirecta. Es decir, las reglas adoptadas por el Grupo Mercado Común (que mantendría sus poderes), si fuesen aprobadas también por el Parlasur, tendrían un canal preferencial para la adopción a nivel nacional. El sistema sería diferente, el resultado equiparable, y los ciudadanos estarían más representados en el Mercosur.

El segundo caso es la unión aduanera. En el Mercosur ésta sigue incompleta. Otros grupos regionales tienen uniones aduaneras en función, no sólo la UE sino también la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC). Los dos sistemas solucionaron el tema del doble cobro y de la repartición de las recaudaciones, pero lo hicieron de forma bastante diferente, centralizada en el caso de la UE, descentralizada en el de SADC.

El tercer ejemplo es el proceso de ampliación. En el caso de Mercosur, se firmó el protocolo de adhesión de Venezuela antes de negociar las condiciones para su ingreso, resultando en un incumplimiento masivo de las disposiciones comunes por parte de Caracas. En el caso de la UE, las negociaciones duraron más de diez años antes de finalizar la ampliación de 2004. El resultado fue exitoso.

La segunda área de discusión es sobre el propio proceso que llevó a Brexit.

**Consideración 3: Si se hacen las cosas, que se hagan bien.** El Brexit no se hizo bien. Fue una apuesta políticamente arriesgada del Primer Ministro británico, David Cameron. Cameron estaba convencido de que en el referéndum ganaría el *remain*, y esta victoria hubiese respaldado su posición doméstica y externa. Sobre todo, él creía que el referéndum hubiese fortalecido su capacidad de negociación con los otros miembros de la UE para sacar más concesiones dentro de la Unión. Así no resultó y ganó el frente del *leave*. Lo interesante es que el gobierno de Cameron no actuó con la resolución necesaria en la fase preparatoria, y las prácticas seguidas durante la campaña referendaria fueron dudosas.

El profesor Paul Welfens, de la universidad alemana de Wuppertal, investigó rigurosamente el proceso del Brexit e hizo un paralelismo con el referéndum de 2014 en Escocia, cuando ese país votó si dejaba o no el Reino Unido, siguiendo un proceso semejante al del Brexit. En el caso de Escocia, el Ministerio de Finanzas del Reino Unido publicó un informe que evaluaba detenidamente las posibles consecuencias de la secesión escocesa. El informe estimaba que si Escocia se fuese, perdería entre el 2 y el 4% de su Producto Interno Bruto. Este informe se distribuyó a cada familia escocesa antes del voto. Las ciencias políticas han producido varios estudios que sugieren que las expectativas de pérdida del 4% del PIB conllevan de 1 a 2% de pérdida de votos. Es decir que la información enviada a los electores escoceses puede haber orientado el voto de forma significativa.

En el caso de Brexit, el mismo Ministerio de Finanzas del Reino Unido preparó un estudio antes del referéndum. Se sostenía que en caso del Brexit, a largo plazo, el Reino Unido perdería alrededor del 10% de su Producto Interno Bruto, 6% de pérdida de comercio con los socios de la UE y 4% debido a pérdida de oportunidades por quedarse fuera de la armonización del mercado común digital o de energía. Este informe, contrariamente a lo ocurrido en Escocia, no fue enviado a las familias británicas. El modelo utilizado por el profesor Welfens estima que una pérdida del 10% del PIB resultaría en un cambio de voto de entre el 3 y el 4%. El *leave* ganó con el 52%. Con una alteración del 3-4% en la votación, como la circulación del informe ministerial hubiese provocado con toda probabilidad, el *remain* hubiese ganado y el Brexit no existiría. Es legítimo preguntarse por qué el gobierno no envió el informe a los electores. ¿Qué intereses determinaron dicha decisión?

Además, mucha de la propaganda anti UE en el Reino Unido durante la campaña referendaria no tenía mucha sustancia. Peor aún, ni el gobierno de Londres ni la propia Unión Europea tomaron medidas serias para rebatir esos argumentos infundados y defender los logros de la UE. Por ejemplo, el frente del *leave* sostuvo que la UE era la causa de los problemas que el país tiene con la inmigración, y que los inmigrantes procedentes de la UE eran un peso para el presupuesto del estado. El Reino Unido no está ni siquiera entre los 5 destinos principales de los migrantes hacia los países de la OCDE. Sobre todo, los migrantes de la UE al Reino Unido aportan más en impuestos de lo que reciben

en subsidios. Es más: la tasa de empleo de los inmigrantes de la UE en el Reino Unido es más alta que la de los propios británicos. No es verdad que los ciudadanos comunitarios se aprovechen de los subsidios públicos británicos. Por el contrario, los financian. El tema de la inmigración en el Reino Unido, como en el resto de Europa, no es el de los migrantes de la UE sino de los extracomunitarios. Si se hacen las cosas, que se hagan bien, y por lo menos con un nivel mínimo de honestidad intelectual.

**Consideración 4: Averiguar la factibilidad de las opciones.** Mientras el Reino Unido empezaba las negociaciones para salir de la Unión Europea, Uruguay estuvo tratando de ablandar sus vínculos con el Mercosur, con una trayectoria y resultados equivalentes a una especie de “Uruexit”. Uruguay planteó con China la posibilidad de un tratado bilateral de libre comercio, en violación evidente de la cláusula 32 del Mercosur, la cual establece que los acuerdos comerciales con terceros países se negocian de forma conjunta. Un TLC bilateral dañaría no sólo la credibilidad política del bloque sino que privaría su arancel externo común de todo sentido, provocando *de facto* la renuncia del país en cuestión a las reglas del bloque, es decir Uruexit.

China recibió con gran agrado las propuestas de avanzar con un TLC bilateral entregadas por el Presidente de Uruguay Tabaré Vázquez en 2016. Brasil y Argentina se quedaron excluidos, y Montevideo no logró luego convencerlos de la bondad de la estrategia. Brasil no fue tímido en manifestar su preocupación por un eventual acuerdo bilateral. En 2017 Pekín dejó claro que no habría acuerdo sin el beneplácito de Brasil, que sin embargo en una fase de fuerte recesión económica no veía favorablemente una apertura de su mercado a la competencia china. China estaría interesada en un TLC bilateral para tener acceso no al minúsculo mercado uruguayo sino al vasto mercado del Mercosur, potencialmente casi 300 millones de consumidores, y sobre todo de Brasil. A finales de enero 2018, la visita del canciller chino a América Latina aclaró las posiciones. China subrayó su interés en Uruguay como puerta de acceso al Atlántico sur. Uruguay recalibró su iniciativa de forma más pragmática e impulsará con fuerza el TLC con China en el seno del Mercosur. Sería muy sabio considerar la factibilidad de las iniciativas diplomáticas antes de llevarlas adelante.

La tercera y última área de discusión es el escenario pos-Brexit.

**Consideración 5: Las consecuencias del Brexit para América Latina serán mínimas.** La relación América Latina-Reino Unido es marginal. El Brexit la afectaría hasta cierto punto, pero no de forma contundente. Por el lado de la UE, podrían darse tres tipos de consecuencias. Primero, las autoridades en Bruselas estarán muy ocupadas con la negociación de Brexit. América Latina podría tal vez tener menor espacio en la agenda externa de la UE. La negociación del TLC UE-Mercosur podría sufrir una demora. Pudiera ser también que el Brexit lleve a la UE a acelerar el acuerdo con el Mercosur y a otorgar concesiones para reforzar su perfil internacional. El Reino Unido también podría buscar un acuerdo para demostrar su activismo internacional sin la UE. Con una buena actuación diplomática, América Latina podría salir ganando en ambos casos.

Segundo, si el Brexit provocara a mediano y largo plazo una inestabilidad económica en la UE, eso afectaría sobre todo a aquellos países que tienen un TLC con la UE. El efecto contagio sería bastante limitado. TLC existen entre la UE y Perú, Colombia, América Central y, hace más tiempo, entre Chile y México. Muy pocos países se han aprovechado de forma significativa de estos acuerdos. Para los demás, como por ejemplo Brasil y los otros miembros del Mercosur, la UE es un destino comercial importante, y el Brexit no debería afectar la situación más que otros factores, como el crecimiento económico de Asia que ya ha convertido a China en el primer socio comercial de Brasil.

Tercero, la incertidumbre acerca del Brexit, del contenido y la duración de sus negociaciones, podría tener las mayores consecuencias para América Latina. Los inversores internacionales buscan estabilidad y temen la incertidumbre. En caso de un cuestionamiento a la solidez del sistema europeo, y del euro en particular, los inversores podrían dejar el euro y buscar refugio en el dólar, haciendo subir el valor de este último. Las exportaciones latinoamericanas se volverían más competitivas pero las importaciones más caras. El resultado comercial podría ser positivo, pero la deuda sería afectada negativamente. Por un lado, el costo de reembolso de la deuda en dólares sería más elevado. Por el otro, una subida del dólar provocaría un aumento de las tasas de interés.

Se generaría entonces el siguiente círculo: la crecida demanda de dólares (por la fuga del euro) aumentaría el valor del billete verde, incrementando los capitales disponibles para inversiones en dólares. Éstas se pueden hacer en Estados Unidos (donde hay actualmente recuperación económica y políticas favorables a la inversión dentro del país empujadas por el presidente Trump), se pueden hacer en Asia (donde hay alta tasa de crecimiento) o en el Oriente Medio (donde los retornos serían elevados). Para competir con esos destinos, América Latina debería ofrecer tasas de rendimiento más altas. La atracción de inversiones resultaría en una deuda más cara, no sólo por el dólar más fuerte, sino por las tasas más elevada. Hasta ahora no hay señales fuertes en este sentido.

Por el lado del Reino Unido, las exportaciones latinoamericanas a ese destino representan una mínima parte del total, 0,65%. El porcentaje sube para Colombia, 2,5%, y Brasil, 1,7. Son datos que no preocupan demasiado. La revista *LatAm Investor* sugirió la existencia de aperturas británicas para posibles acuerdos comerciales con Brasil, México y Argentina. El Brexit podría también generar beneficios. Las empresas británicas buscarían nuevos mercados de abastecimiento y nuevas oportunidades en América Latina. Las inversiones británicas en América Latina son más significativas que el comercio. Si el valor de la libra británica bajara a consecuencia del Brexit, las inversiones británicas podrían bajar, pero sólo a corto plazo. A mediano y largo plazo, la perspectiva de nuevas oportunidades podría prevalecer. Los ciudadanos latinoamericanos residentes en el Reino Unido serán afectados por el Brexit sólo si tienen pasaporte de la UE. Para los demás nada va a cambiar. Para los ciudadanos comunitarios es probable una solución consensuada entre el Reino Unido y la UE. Sin embargo, el Brexit podría afectar bastante la imagen del Reino Unido. América Latina siempre ha visto los logros de la UE con admiración, ¿Cómo se percibirá al país que amenaza desestabilizarlos? ¿Y cómo afectará eso las dinámicas económicas? Respuesta cierta a esta altura, no hay.

El Brexit representa un retroceso en la integración europea. Pero también es una oportunidad para reflexionar sobre el regionalismo, no sólo europeo.

**Consideración 6: No es importante caer sino saberse levantar.** El Brexit, como el voto pro Trump, aquel contra la reforma constitucional

en Italia o aquel contra el proceso de paz en Colombia, evidencian la brecha entre las élites y la ciudadanía. Los proyectos integracionistas carecen de sentido de pertenencia y no suscitan empatía. La opinión pública europea no rechaza la integración europea, sino cómo se maneja el proceso, que se ha convertido en una integración entre bancos y banqueros más que entre pueblos. Se está perdiendo el sentido último del regionalismo, que no es, y no debe ser, un fin en sí mismo, sino un instrumento para alcanzar los intereses de las comunidades participantes. ¿Por qué y para qué integrarse? Mi respuesta es: para alcanzar el desarrollo económico y social inclusivo de nuestras sociedades. Sin las dos vertientes, la económica y la social juntas, y sin la inclusión y la distribución equitativa y solidaria de costos y beneficios no hay integración ni cohesión, sea a nivel local, nacional o regional.

Un estudio de McKinsey de 2017 sobre crecimiento en América Latina confirma que el regionalismo en sí mismo no garantiza ni crecimiento ni éxito económico. McKinsey identifica cuatro factores de crecimiento: la expansión de actividades a alto valor agregado a través de cadenas de valor; la promoción de la digitalización y automatización; el fortalecimiento del vínculo entre educación y empleo; y, la inversión en el tejido macroeconómico, tales como infraestructuras y acceso al capital. La integración no está mencionada. La integración, cooperación, y hasta la coordinación de las políticas públicas pueden ayudar a lograr los fines de una sociedad, pero no los reemplazan. La integración regional es una elección de la política exterior, una herramienta entre otras. La superación de los límites actuales del regionalismo, tanto en Europa como en América Latina, puede ayudar al alcance de los objetivos últimos y profundos de nuestras sociedades. Esto implicaría en primer lugar una discusión franca y un consenso sobre cuáles son estos objetivos.

Tal vez la lección más importante del Brexit para la integración latinoamericana está todavía por venir, y dependerá de si y cómo la UE sabrá levantarse de esta caída, o si se quedará inerte frente al retroceso.







# El retorno ruso: la política rusa hacia América Latina y el Caribe después del fin de la Guerra Fría

Vladimir Rouvinski

## El Retorno Ruso

La Guerra Fría de la segunda mitad del Siglo XX puede ser descrita como un estado de tensión permanente entre dos grandes superpotencias ejerciendo su poder en un mundo bipolar, caracterizado por el antagonismo ideológico, la carrera armamentista y la incidencia global de las superpotencias en distintas esferas políticas, sociales y económicas alrededor de todo el mundo. En este contexto, no cabe duda de que, durante la Guerra Fría, la región de América Latina y el Caribe ha sido una parte importante de la rivalidad entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, donde las políticas exteriores de los países latinoamericanos y caribeños tenían que ser diseñadas teniendo en cuenta las realidades del mundo bipolar, incluso de aquellos países que optaron por la búsqueda de una vía alternativa a la pertenencia a uno u otro de los dos bandos.

Con el colapso de la Unión Soviética en los finales de 1991, el nuevo liderazgo ruso perdió el interés a la región. Por un lado, enfrentando la descomunal tarea de transformar una economía socialista planificada en una economía capitalista de mercado y experimentando un déficit de recursos tangibles de manera constante, el primer gobierno de Boris Yeltsin, en términos prácticos, dejó de prestar atención a América Latina y el Caribe. El fin de la ayuda soviética a Cuba obligó a Fidel Castro a declarar un periodo “especial” en la isla, mientras el comercio ruso con la región cayó de manera dramática. En otro aspecto de las relaciones, si bien Moscú conservó sus embajadas y otras oficinas diplomáticas e, incluso, entró, en calidad de estado observador a la Organización de los Estados Americanos, sus actividades se redujeron a una rutina, sin muchas novedades, contribuyendo a la construcción de una Rusia débil y con poca iniciativa en la arena internacional.

La situación, sin embargo, cambiaría en la segunda mitad de la década de los noventa. Hubo dos razones por las cuales se produjo este cambio, que puede verse como el comienzo del “regreso” ruso a la región. Una tiene que ver con la aparición de las primeras señales de que Rusia había comenzado una revisión de su postura internacional, aunque Moscú la estaba haciendo – en este entonces – de una manera tímida y poco decisiva. En América Latina, los intentos de cambio se pudieron evidenciar con la visita, en 1997, del Ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Evgueni Primakov. La gira por varios países latinoamericanos del ministro Primakov significó el primer intento de la Rusia post-soviética de buscar oportunidades para establecer vínculos más fuertes con América Latina en la búsqueda de una alternativa para los arreglos globales en un sistema internacional dominado por los Estados Unidos y sus aliados. La visita de Primakov deja, sin embargo, un legado importante para la actual política rusa hacia América Latina y el Caribe, debido a que, por un lado, una parte importante de las elites rusas contemporáneas comparte la visión de Primakov sobre el rol de Rusia en la arena internacional, y, por otro, porque las alianzas que intentaba construir Primakov en América Latina revelaron que, a pesar de que ya no se trataba de una rivalidad bajo la lógica bipolar como era el caso de los tiempos de la Guerra Fría, a Moscú – de nuevo – le interesaba acercarse a los gobiernos que entraron en desacuerdo con Washington.

La otra razón del renovado interés ruso hacia América Latina y el Caribe en la segunda mitad de la década noventa era el sueño de las empresas rusas de conquistar los mercados de la región. Algunas de las empresas – sobre todo aquellas herederas de las grandes empresas soviéticas en los sectores energético e industrial – aspiraron poder recuperar las oportunidades que tenían durante los tiempos de la URSS utilizando las experiencias y experticias previas. Otras, sobre todo las nuevas empresas privadas del sector energético – consideraron los mercados latinoamericanos más accesibles que los mercados de otros países, y comenzaron a aumentar su incidencia de manera notable. En un principio, para ambos sectores, las perspectivas parecieron prometedoras, y el comercio de Rusia con los países de América Latina y el Caribe mostró algunos signos de recuperación con respecto a los niveles que se registraron antes de la caída de la URSS. No obstante, con el crecimiento de la presencia de las empresas chinas en la región, muchas de las empresas rusas han fracasado en competir con el gigante asiático y se vieron obligadas a abandonar esta parte del mundo. Las que se quedaron, en su mayoría, son las grandes empresas estatales, en los sectores energético e industrial-militar, con vínculos muy estrechos con el gobierno ruso. Éste escenario se debe a que el nuevo rumbo en las relaciones de Rusia con América Latina y el Caribe y un verdadero regreso ruso a la región, en términos de la política internacional, no se puede separar de los cambios más amplios en la política exterior rusa y la llegada de Vladimir Putin, en 2000, a la presidencia de Rusia.

## **América Latina y el Caribe para la Rusia de Putin**

El cambio del rumbo de la política exterior rusa bajo el gobierno de Putin no fue inmediato. No obstante, se puede identificar tres dimensiones claves del cambio que comienza producirse en los principios de la primera década del nuevo siglo. La primera es la búsqueda del reestablecimiento de las capacidades del Estado ruso para poder diseñar y llevar a cabo una política exterior que le permitiera al gobierno el logro de las metas establecidas, de acuerdo con los intereses nacionales, donde primaron los temas de seguridad para Rusia frente a las amenazas que puedan originarse en su vecindad geográfica, así como el sostenimiento de la paridad estratégica con las potencias globales. La otra es el uso, en el ámbito de la política doméstica, de los escenarios internacionales,

para el fortalecimiento de la imagen de un Estado ruso fuerte, específicamente, de su valor simbólico que contribuye a mantener altos los índices de popularidad de las autoridades rusas y asegura la continuidad del régimen político actual. La tercera dimensión es el reclutamiento, como una estrategia a largo plazo, de los aliados fuera del “extranjero cercano” ruso, que estuvieran dispuestos a participar en la construcción, incluso así fuere sólo retóricamente, de un orden internacional multipolar, distinto al actual, dominado por los Estados Unidos y sus aliados. En este último aspecto, el origen de la estrategia de la política exterior rusa actual se puede atribuir al legado que dejó la visión de Eugeni Primakov acerca de la actuación del país en la arena internacional.

En este contexto, para la Rusia de Vladimir Putin, el valor principal de América Latina y el Caribe es su proximidad geográfica con los Estados Unidos. Para una buena parte de las elites rusas que gobiernan el país hoy en día, la región latinoamericana y caribeña es el “extranjero cercano” de Washington. Debido a que las elites rusas consideran al territorio de la antigua Unión Soviética como el “extranjero cercano” y la vecindad más importante de Rusia, ellos creen que los intereses de Moscú en esta región deben ser tomados en consideración por todos los demás países. Adicionalmente, el gobierno ruso cree que los Estados Unidos ignora constantemente los intereses del Kremlin en esta parte del mundo y, por esta razón, los rusos están convencidos de que deben mantener su propia presencia en América Latina como una acción de reciprocidad. Adicionalmente, existe un consenso en Moscú frente a la incidencia rusa como una medida que ayuda a Rusia a negociar con Washington la incidencia estadounidense en los territorios vecinos de Rusia y otras regiones de interés ruso. Es desde esta perspectiva que se debe interpretar el hecho que en 2013 Moscú declaró que sus relaciones con América Latina eran de importancia “estratégica”.

Al mismo tiempo, es importante tener en cuenta, que el concepto de reciprocidad, en el caso de América Latina y el Caribe, tiene múltiples manifestaciones. La primera es la muestra del potencial que tiene Rusia para poder contar con la presencia de sus fuerzas militares en un área geográfica que muchos de los tomadores de decisiones en los Estados Unidos todavía consideran como su “patio trasero”. Por ejemplo, durante las crisis en Georgia en 2008 y en Ucrania en 2014, el gobierno ruso se mostró molesto debido a la presencia de la Armada de los Estados Uni-

dos en el Mar Negro, así como por el apoyo brindado por Washington a Tbilisi y Kiev, y el llamativo, aunque breve, «alarde belicoso» de Rusia en América del Sur y Central en ese entonces puede explicarse por la lógica de reciprocidad: Moscú envió, por primera vez, sus aviones de guerra y barcos de la armada al Hemisferio Occidental justo después de la guerra ruso-georgiana de 2008, mientras que los indicios de una mayor cooperación militar con Nicaragua, Venezuela y Cuba coincidieron con el deterioro de la situación en Ucrania y la anexión de Crimea.

El otro punto para destacar es el siguiente: la noción del “extranjero cercano” se extiende mucho más allá de la idea de la reciprocidad militar: América Latina ocupa un lugar muy particular en un espectáculo político que se ofrece en el dominio político interno ruso. Hasta muy recientemente, la extraordinaria popularidad de Vladimir Putin en el país se debía principalmente a lo que muchos rusos consideraron como el logro más importante de su gestión: el restablecimiento del papel de Rusia como una potencia global. Adicionalmente, la narrativa correspondiente, que se comunica a través de los medios de comunicación controlados por el gobierno ruso, enfatiza que el proceso de la recuperación del debido papel de Rusia en la arena internacional está acompañado por las rivalidades y resistencias estadounidenses y sus aliados. En este sentido, las actividades rusas en América Latina brindaron a los medios de comunicación rusos oportunidades para presentar a Rusia como una potencia mundial en ascenso capaz de establecer su presencia incluso “bajo la propia nariz” de los Estados Unidos.

Durante de casi dos décadas después de la llegada al poder de Vladimir Putin, las visitas regulares de los presidentes rusos y otros altos funcionarios a América Latina y el Caribe, así como de sus homólogos a Rusia, reciben una cobertura destacada por los principales canales de televisión y la prensa rusas. Esta cobertura informativa se incrementó particularmente después de 2007<sup>1</sup>, cuando las declaraciones conjuntas de los políticos rusos y, por lo menos algunos de los políticos latinoamericanos, comenzaron a incluir referencias al papel decisivo que juega Rusia en la construcción de un nuevo orden político mundial. Con el desenlace de la crisis ucraniana y la participación directa de Rusia en el conflicto en Siria, los medios de comunicación controlados por el gobierno ruso a menudo informan sobre cómo los líderes latinoamericanos apoyan a la posición rusa.

## Rusia y la crisis en Venezuela

En vista de lo anterior, no cabe duda de que la crisis política actual en Venezuela se puede considerar como una clara muestra de que las relaciones entre Rusia y la región latinoamericana y caribeña han evolucionado hacia un complejo mosaico donde se evidencian los intereses de distintos actores y donde se puede identificar varios escenarios superpuestos.

La importancia de Venezuela, para Rusia, se debe al hecho de que, después del primer encuentro de Hugo Chavez con Vladimir Putin, en septiembre de 2000, y hasta el comienzo de la crisis política en el país bolivariano, luego del rechazo del segundo mandato de Nicolas Maduro, por la oposición venezolana y varios países, en los inicios de 2019, las relaciones bilaterales entre Venezuela y Rusia se transformaron en uno de los ejes más importantes de toda la política rusa hacia América Latina y el Caribe después del fin de la Guerra Fría. Las razones de peso, debido a los cuales Venezuela resultó ser el ancla rusa en la región, son las siguientes. En primer lugar, Vladimir Putin y Hugo Chavez coincidieron en sus visiones sobre el manejo de varios aspectos de las políticas internas en sus respectivos países, en particular, en cuanto a la concentración del poder en manos del ejecutivo, la drástica reducción de los espacios de la incidencia política para la oposición y el control del Estado sobre los sectores estratégicos de la economía entre otros. En pocas palabras, ambos coincidieron en su rechazo del modelo de organización política basada en los principios de la democracia liberal. En este sentido, y a diferencia de muchos otros escenarios internacionales para Moscú y Caracas, el desarrollo de las relaciones bilaterales ruso-venezolanas se caracterizaba por la ausencia, en su agenda, de los temas domésticos incómodos para ambos líderes. Al mismo tiempo, las relaciones con Venezuela resultaron inmensamente beneficiosas, incluso en términos del enriquecimiento personal, para una parte importante y políticamente poderosa de las elites rusas con vínculos con el complejo militar-industrial y el sector energético gracias a las ventas de armamento y otros contratos de cooperación técnico-militar, así como la apertura del sector energético venezolano a las empresas rusas, sobre todo, a “Rosneft”, manejada por Igor Sechin, una de las personas más cercanas a Vladimir Putin.

No obstante, el valor más sobresaliente de Venezuela, para la política exterior rusa, es la posibilidad del uso de la incidencia rusa en el país

desde la lógica de reciprocidad en las relaciones con los Estados Unidos. Por un lado, para el público ruso, el gobierno presenta a Venezuela como una pieza en la construcción de un nuevo orden mundial “multipolar”, liderado por Vladimir Putin, y como una evidencia clara de las capacidades de Rusia de hoy para ejercer su influencia en una región considerada “el extranjero cercano” de los Estados Unidos. Por otro lado, la presencia rusa en este país latinoamericano ofrece oportunidades de negociar, con Washington, otros temas de la agenda de las relaciones bilaterales ruso-estadounidenses, a saber, la crisis en Ucrania y el régimen de sanciones, la situación en Siria y otros. En este contexto, “ceder” Venezuela a los Estados Unidos, sin tener nada en retorno, ni siquiera se considera como una opción en Moscú. Desde esta perspectiva, el envío de los miembros de las fuerzas armadas regulares de Rusia a Venezuela (llamados “especialistas técnicos”) no solo marcó la presencia, por primera vez después de la crisis de los misiles en Cuba, de las tropas extranjeras de fuera del Hemisferio Occidental, sino que también obligó al gobierno de Donald Trump a buscar un cambio de su estrategia inicial hacia Venezuela reconociendo en Moscú un actor clave del escenario venezolano.

## **Retos y oportunidades de Rusia en América Latina el Caribe**

Durante las últimas dos décadas, la política rusa hacia la región está claramente marcada por la lógica de reciprocidad, con los Estados Unidos, tanto en sus aspectos tangibles, como en su dimensión simbólica. En la actualidad, cuando las relaciones entre Moscú y Washington se caracterizan por un creciente nivel de tensiones a escala global, el valor de América Latina y el Caribe, “el extranjero cercano” estadounidense en los ojos de las elites rusas, no se debe subestimar para la política exterior rusa. Rusia ha logrado regresar a esta parte de mundo, renovando su incidencia en distintos aspectos de la política y la economía latinoamericana y caribeña. Hoy en día, el gobierno de Vladimir Putin cuenta con una presencia diplomática en todos los países de la región, mientras que los ciudadanos rusos, por primera vez en toda la historia de las relaciones de Rusia con esta parte de mundo, pueden viajar sin visa a cualquier lugar de América Latina mientras que se incrementan las diásporas rusas. A pesar de los cambios del liderazgo en la mayoría de los países que manifestaron su apoyo a Rusia en la arena internacional en el

pasado reciente, el Kremlin ha logrado mantener estables las relaciones con los nuevos regímenes. De igual importancia, el hecho de que Rusia cuenta con una incidencia destacable de sus medios de comunicación, en el espacio informativo latinoamericano, le permite al país llevar a cabo una estrategia de comunicación exitosa, que apoya la búsqueda del logro de los objetivos de la política rusa en el Hemisferio Occidental.

Sin embargo, los retos que enfrenta el gobierno de Vladimir Putin, también son significativos. En cuanto a la crisis en Venezuela, los pocos aliados de Rusia en la región, así como otros países dentro y fuera de América Latina, están prestando una mayor atención a la actuación rusa. Aunque el costo de un posible abandono ruso del régimen de Nicolás Maduro debe medirse tomando en cuenta los ítems de la agenda global de gobierno de Vladimir Putin, los riesgos de “irse” de Venezuela, para la presencia rusa en América Latina a mediano y largo plazo, son altos. Debido a que Moscú no cuenta con recursos tangibles suficientemente amplios para poder utilizarlos y fomentar las alianzas en el exterior al estilo de la Unión Soviética, Rusia opta por el uso de su puesto de miembro permanente del Consejo de Seguridad, por los medios de comunicación y por el apoyo técnico-militar limitado. Y aunque, hasta el momento, la combinación de estas tres herramientas permitió al Kremlin el logro de sus objetivos inmediatos en el caso venezolano, estas mismas herramientas no parecen ser aptas para poder apoyar una estrategia de la política exterior sostenible a largo plazo. En otras palabras, sería muy apresurado argumentar que el retorno ruso a América Latina constituye el regreso de la Guerra Fría a la región. Somos testigos del nacimiento de un escenario distinto, cuyas dimensiones reales apenas están tomando forma y cuyo futuro depende, en una buena medida, de los desarrollos tanto dentro como fuera de la región.

## NOTAS

1. En su discurso en Múnich en 2007, en el marco de una conferencia sobre la seguridad, Vladimir Putin argumentó que un orden unipolar (dirigido por Estados Unidos) era inaceptable en el mundo moderno. <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>





# A Guerra. A ascensão do PCC e o Mundo do Crime no Brasil

Dias, Camila Nunes & Bruno Paes Manso (2018). *A Guerra. A ascensão do PCC e o Mundo do Crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 344 p.

El tema de la seguridad pública ha dominado gran parte del debate político reciente en América Latina. En efecto, ha habido un cambio significativo en la naturaleza de la problemática – y su consecuente debate – sobre seguridad en la región.

Durante la Guerra Fría (1947-1989), muchos países latinoamericanos han sucumbido a dictaduras militares cuyos gobiernos generaron enorme inseguridad a los ciudadanos por la persecución política, las torturas, las desapariciones forzadas y la ejecuciones sumarias entre otros crímenes atroces. Tras los procesos de transición democrática

que han tenido lugar en los años 1980-1990, el Estado ha dejado de ser si no el principal – el único – causador de la violencia directa en la región.

En cambio, nuevos actores no-estatales o paraestatales han surgido o ganado protagonismo y, sobre todo, el crimen organizado ha emergido como el principal factor de inseguridad para el mismo Estado, en su funcionamiento, y para los ciudadanos. En la actualidad, el narcotráfico, el tráfico de armas y la trata de personas mueven millones de dólares y constituyen serios oponentes a la autoridades y el orden estatal y a la seguridad ciudadana.

En este escenario, los nuevos *capos* del crimen están diseminados en el tejido social, político y económico. La idea de que los mandos criminales están confinados en las favelas y los tugúrios, en las comunidades marginadas, no resiste a ninguna investigación científica seria sobre el tema – una vez que se sabe que la actividad criminal se capilariza en las esferas políticas, económicas (el lavado de dinero hecho por los bancos), y en las mas distintas esferas sociales.

En una región marcada por la inmensa desigualdad socioeconómica, y por la alienación de las elites políticas y económicas, el enfrentamiento contra el crimen es fácilmente – y hábilmente – transformado en una narrativa de imposición del orden contra los pobres, los negros, los marginados. Son ellos que constituyen los blancos preferenciales de policías y sistemas judiciales que, con raras excepciones (en países de la región, y dentro de los mismos países dependiendo de su tradición y ubicación), no se caracterizan por la protección de los derechos humanos.

Como consecuencia del discurso de imposición dura de la ley a esos grupos marginalizados y desempoderados (habría que re-

cordar la influencia de la llamada política de *zero tolerance*, del entonces alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, que tuvo mucho eco en la región en los años 1990), la población carcelaria ha aumentado significativamente en los países de la región. Y una de las consecuencias de este aumento y agravamiento de la violación de derechos humanos en contra de esas personas “invisibles” ha sido la emergencia de nuevos actores políticos, sociales y económicos a partir de sistemas criminales establecidos dentro de los cárceles.

Brasil tiene la tercera mayor población carcelaria del mundo (después de EE.UU. y China), con más de 700 mil presos en cárceles con condiciones degradantes, en general, muy por debajo de las recomendaciones de Naciones Unidas. El país ha visto la emergencia de poderosos grupos organizados dentro de las prisiones, que comandan diversas acciones criminales desde su confinamiento, y ganan impresionante y perturbadora relevancia.

En el libro *A Guerra. A Ascensão do PCC e o mundo do Crime no Brasil*, de Camila Nunes Dias e Bruno Paes Manso, se puede entender, con gran asombro, como

el *Primeiro Comando da Capital* (PCC) surge y se consolida como uno de los principales actores del crimen organizado en Brasil, actuando desde el interior de los cárceles. La coautoría de Camila Dias, socióloga, investigadora y docente de la Universidade Federal do ABC, en São Paulo, y Bruno Manso, periodista y politólogo, une de manera virtuosa sus experiencias y conocimientos sobre el tema para producir una narrativa analítica que si no fuera real, en base a hechos e investigación científica, podría ser clasificada como ficcional, tal es la increíble actuación del PCC en el escenario brasileiro y sudamericano.

La importancia del libro *A Guerra* se revela no solo por comprender la profunda y compleja dificultad que el Estado confronta ante la superpoblación carcelaria, sino para contra-argumentar el actual discurso políticamente falaz y técnicamente equivocado de las autoridades por aumentar las plazas en las prisiones y adoptar medidas de política criminal que tienden a producir más encarcelamiento. Por detrás de los altos muros de las prisiones, una bomba reloj ya se ha armado y su explosión ya ha sido detonada. Rebeliones y asesinatos bárbaros ocurren dentro de las prisiones

en función de la disputa por la hegemonía del liderazgo del crimen, y de la acomodación y remplazo de mandos, sin que el Estado logre proteger los presos y mantener el control mínimo de la situación.

Sin lugar a dudas, para impedir que esta *Guerra* se convierta en algo aún peor, iniciativas progresistas y alternativas – como la discriminación y regulación de algunos tipos de drogas y la inserción socioeconómica, educativa y deportiva de jóvenes en situación de vulnerabilidad – deberían prevalecer sobre el discurso policial, y sobre las acciones de *mano dura*, que solo sirven para alimentar la bestia (casi) incontrolable que habita las prisiones en Brasil.

Gilberto Rodrigues





# América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales

Serbin, Andrés (Editor) (2018). *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, Buenos Aires-Barcelona: Icaria Editorial y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 324 pág.

Este volumen es un resultado de una propuesta de reflexión sobre los cambios globales en el modelo de gobernanza, en la estructura de poder internacional y en las bases sobre las cuales se configura el modelo de globalización capitalista. Resulta una propuesta pertinente y significativa para los analistas del regionalismo latinoamericano/caribeño y para los estrategas, constructores y decisores de los distintos procesos de integración regional de

ALC, en esta etapa en que como señalan algunos autores de este volumen, se encuentra muy dependiente de los cambios en el sistema internacional.

El volumen está organizado en tres secciones que posibilitan agrupar los trabajos desde distintos puntos de partida: la sección sobre la globalización y el nuevo orden mundial con una mirada puesta en el impacto de los cambios en la gobernanza

global y en el carácter y alcance de la globalización; otra sobre los actores (viejos y nuevos) en el orden mundial con el impacto en América Latina Caribe con el foco en el debate sobre la inserción internacional y las consecuencias que trae el desplazamiento hacia el Pacífico sobre los focos e iniciativas de desarrollo; y finalmente la que concierne a los dilemas en la cooperación regional e internacional y en los caminos a seguir en el desarrollo e integración en los procesos de la región.

Los trabajos de la obra vienen a dar continuidad a reflexiones, que ya han salido a luz en volúmenes anteriores, sobre algunos cambios coyunturales que reflejan modificaciones en un ciclo y que como muestran la introducción de Serbin y la reflexión de Sanahuja obedecen a procesos de largo aliento que atañen movimientos tectónicos que cuestionan la hegemonía de Estados Unidos y que repercuten geopolítica y geoeconómicamente en las distintas regiones del mundo. El cuestionamiento de la hegemonía de Estados Unidos pone también en juego el modelo de gobernanza global que se fue construyendo desde los noventa y que permitió el surgimiento de la Organiza-

ción Mundial del Comercio, primera creación institucional de la globalización post-caída del muro de Berlín. Los artículos de Quenan y Romero y de Byron plantean como eje la crisis de la globalización y el impacto que la misma genera en la región sobre todo a partir de los ajustes de la política de Trump. Con distintos énfasis estos trabajos y sobre todo el de Ochoa se plantean si estos cambios obedecen a políticas de ajuste frente al cuestionamiento hegemónico o bien es parte de un viraje cuestionador de la globalización. Los trabajos muestran que la globalización no está en juego, sino más bien desde el realismo el poder hegemónico de Estados Unidos y también el modelo de gobernanza con los impactos y consecuencias en la región de América Latina y el Caribe. Y si bien los énfasis son diferentes, los autores se enfocan sistémicamente en la articulación mundo-región a partir de los impactos de la reconfiguración de poder en la construcción de la gobernanza y de los cambios geopolíticos y geoeconómicos en el espacio pacífico y atlántico latinoamericano/caribeño.

Los trabajos de la segunda sección parten de la dinámica de los actores y las consecuencias que

se generan en la región. Algunos artículos enfocan el cambio de ciclo político de la región para visualizar la adaptación regional frente a los cambios de la política de Trump. Los trabajos de Vigevani-Magnotta y de Pastrana Buevas-Castro están vinculados para enfocar el análisis en los impactos de la política de Trump hacia América Latina. Los primeros analizan la política hacia América Latina y los segundos el cambio de ciclo político en la región latinoamericana. Los cambios en la configuración geopolítica de la región tienen un correlato con la pérdida de peso del eje transatlántico, pero también con el peso creciente de China como señalan los trabajos de Grabendorff y de Milet. Esos movimientos conciernen el ordenamiento en la región Asia-Pacífico aunque también producen fracturas globales como avanzan los trabajos de Malena y Jarrín. Un aspecto importante que reflejan varios de los trabajos es que hay también un cuestionamiento de la gobernanza mundial que se fue construyendo desde fines del siglo XX como expone el artículo de Hutschenreuter.

Los trabajos de la tercera sección analizan las alianzas regionales, las posibilidades de la integración y cooperación regional y

en definitiva las alternativas de América Latina y el Caribe en este nuevo escenario mundial. La reconfiguración regional plantea dilemas importantes en materia geopolítica y geoeconómica y además exhibe las dificultades de una estrategia frente a los cambios que se producen. Una vez más atendemos a este cambio de etapa y de ciclo desde la periferia, aun cuando los avances registrados auguraban la posibilidad de continuar interviniendo en la construcción de la gobernanza mundial. Esas son parte de las reflexiones de los trabajos de Comini, Birle y Kacowicz para cerrar el volumen. El volumen deja abiertas algunas de las interrogantes con las que se inicia la reflexión de conjunto y algunas certezas en relación a la globalización y la participación desde distintos centros en la configuración del poder estructural. En suma, un trabajo de lectura obligatoria para quienes reflexionan, formulan políticas y toman decisiones. Y para quienes analizan y se interesan en los derroteros mundiales, el desarrollo de la humanidad y especialmente en la región de América Latina y el Caribe.

Lincoln Bizzozero







# Historia de los intercambios académicos entre Cuba y Estados Unidos

Martínez Reinoso, Milagros y Sheryl Lutjens (comps.) (2018).  
*Historia de los intercambios académicos entre Cuba y Estados Unidos*,  
 Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, en 394 págs.

En la coyuntura actual de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, caracterizada por un enfriamiento de las relaciones bilaterales bajo la presidencia de Donald Trump, somos testigos del renovado intento del gobierno de Estados Unidos de frenar las iniciativas de intercambios educativos, académicos y culturales entre ambos países. Ante esta adversa realidad recomendamos la lectura del libro *Historia de los intercambios académicos entre Cuba y Estados Unidos*, compilado por Milagros Martínez Reinoso y Sheryl Lutjens,

volumen colectivo que reúne más de 30 ensayos, testimonios y entrevistas con protagonistas de las acciones de intercambio académico entre Cuba y Estados Unidos.

Ya desde las “palabras al lector”, Milagros Martínez, una de las investigadoras quien además ha conducido múltiples proyectos académicos entre ambos países desde mediados de la década de los setenta, es muy precisa al referirse a la presencia creciente que adquirió la modalidad de los intercambios académicos entre

los dos países. Me resulta muy interesante que, al contextualizarlos en el momento actual, se pregunta: ¿serán en esta administración Trump otra vez los intercambios una víctima del conflicto bilateral?

Destaco que, en este libro, todos los trabajos aportan una visión muy personal. Hay artículos de Margaret E. Crahan, Franklin W. Knight, Carmen Diana Deere, Jorge I. Domínguez, Louis A. Pérez Jr., Lisandro Pérez, Sonia Rivera, Carollee Bengelsdorf, Peter Kornbluh, Mario Bronfman, Andrea Panaritis, Carmelo Mesa-Lago, Iraida H. López y John Coatsworth desde la orilla de Estados Unidos. Del lado cubano se incluyen reflexiones de Esteban Morales, Aurelio Alonso Tejada, Julio Carranza Valdés, José Luis Rodríguez, Antonio F. Romero Gómez, Jesús Arboleya Cervera, Nancy Morejón, Alfredo Prieto, María Isabel Domínguez, Sergio Jorge Pastrana, Agustín Lage Dávila y Elier Ramírez Cañedo.

Todos los autores parecen concordar que valió la pena el esfuerzo y que a fin de cuentas el intercambio es esencial para ampliar el flujo de información y conocimiento personal. Como bien apuntan varios colaboradores de esta obra, los intercambios

educativos han sido fundamentalmente asimétricos: muchos académicos y estudiantes estadounidenses han viajado a Cuba en los últimos años, mientras que muy pocos cubanos han estudiado o pasado prolongadas estancias de investigación en Estados Unidos.

En el artículo inicial de Martínez Reinoso, la autora hace un recuento cronológico que sienta la tónica dominante del volumen. Ella nos detalla cómo, cuándo y quiénes establecieron contactos culturales, educativos, científicos y técnicos entre Cuba y Estados Unidos durante las últimas seis décadas y resalta algunos momentos fundamentales. Como me expresara en su momento la inolvidable profesora Ana Cairo, Milagros no deja ni quiere que la memoria le tienda trampas, y es por ello que se enrola en el cotejo de numerosas fuentes, lo que hace de este libro un material de obligada referencia para conocer la verdadera historia de los intercambios académicos entre Cuba y Estados Unidos.

Resulta de interés que algunos autores analizan como los precarios encuentros entre intelectuales cubanos y cubanoamericanos desde finales de la década de 1970, los que consideran estu-

vieron marcados por la desconfianza inicial. Se reconoce el impacto del “diálogo” de 1978 que permitió la apertura de los viajes de los cubano-americanos a la isla, así como la ilusión de conectarse con las raíces familiares

y culturales para los emigrados iniciándose así un proceso de difícil pero necesaria reconciliación entre residentes en la isla y en la diáspora y las continuas trabas gubernamentales (de ambos países) para entrar y salir de Cuba.

Al hacer una mirada retrospectiva al origen, desarrollo y evolución de los intercambios académicos, se aprecia en la lectura de varios de los artículos el destacado papel de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, por sus siglas en inglés) en la promoción de los nexos académicos entre Cuba y Estados Unidos. Otro aspecto relevante es la aportación financiera de fundaciones privadas estadounidenses como

las Fundaciones Ford, Christopher Reynolds, MacArthur y Rockefeller a las colaboraciones educativas entre las dos orillas, sin muchas de ellas hubiera sido imposible materializar la mayoría de las acciones ejecutadas.



*“Dentro de los resultados más relevantes de estos años, se distingue el Taller Académico Cuba-Estados Unidos (TACE) ...su informe final “Oportunidades para las relaciones Cuba-Estados Unidos” fue entregado a los Gobiernos de Cuba y de los Estados Unidos”, Milagros Martínez, p. 57.*

Entre otros artículos, quisiera detenerme en el escrito por Lisandro Pérez. Me llamó poderosamente la atención como él enfocó sus comentarios al futuro, desde la perspectiva de las experiencias que acumuló como director del Instituto de Investigaciones Cubanas (CRI, por sus siglas en inglés) de la Universidad Internacional de la Florida (FIU) entre 1991 y el 2003. El autor resalta que: “Para llevar a cabo un programa de intercambio entre instituciones cubanas y estadounidenses hay que ser transparentes. No puede existir una agenda no visible. Los contactos personales son decisivos. Hay que tener paciencia y firmeza”, aseguró. (págs. 203-210)

Por otro lado, el doctor José Luis Rodríguez, narró parte de sus vivencias durante la visita que una veintena de profesores de la UH realizó, en abril de 1980, a la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (*School for Advanced International Studies*, SAIS) de la Universidad Johns Hopkins en Washington.

“Lo más destacable fue el enorme desconocimiento de la realidad cubana y la sorpresa al enfrentar a una delegación propensa al diálogo y el debate, frente a una visión estereotipada de los profesionales cubanos como personas fanáticas, cerradas a toda confrontación, algo que se repetiría a lo largo del tiempo en otros intercambios”. (págs. 166-169)

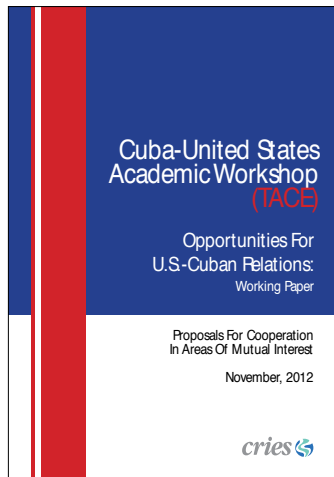
Kimberly Stanton, quien durante años trabajó como Jefa del Programa de Paz y Cooperación Internacional de la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, y estuvo a cargo de la Ini-

ciativa Cuba, hizo énfasis en la necesidad de cumplir lo que se establece como parte de los intercambios. “Hay que leer bien las reglas. Tenemos que buscar nuevos caminos. Cuba tiene una gran experiencia. Los medios sociales han transformado el mundo. Antes utilizábamos el

fax, instrumento que creo desapareció. Ahora se trata de Internet, Facebook, Twitter y el resto de las redes sociales. Es un campo que debemos aprovechar”. (págs. 337-339).

Un valor añadido a este libro es que concede una atención particular a los impactos de la restauración de lazos diplomáticos cuando se promovieron, como nunca antes, el flujo de académicos, científicos y artistas en ambas direc-

ciones. En los dos últimos años de la administración de Barack Obama, los intercambios académicos y culturales fueron intensos, gracias a numerosas visitas



*“Un programa particularmente notorio y efectivo (fue) el Taller Académico Cuba-Estados Unidos (TACE) (...) iniciado en 2009 y que se extendió por cinco años (con la participación) de la Vicerrectoría de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Habana, la Universidad Americana de Washington y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en Buenos Aires”, Andrea Panaritis, p. 294.*

bilaterales, acuerdos formales y contactos informales. Los proyectos colaborativos entre instituciones estadounidenses y cubanas se multiplicaron durante este período.

Las entrevistas a Josefina Vidal, en ese momento a la cabeza de la Dirección General de Estados Unidos del Ministerio de Relaciones Exteriores y a Jeffrey DeLaurentis, entonces al frente de la Embajada de Estados Unidos en La Habana enriquecen este material. Ambos textos permiten aquilatar las lógicas de la relación académica. La incipiente “normalización” de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos entre el 2015 y 2016 alentó el interés de las universidades estadounidenses en establecer vínculos con Cuba.

Lamentablemente, los tiempos y los ánimos han cambiado. Hoy existe un retroceso en el desarrollo de los intercambios, algunos lo podrían calificar incluso de congelamiento, debido en gran medida a la existencia de fuerzas hostiles dentro de Estados Unidos. En este contexto, cobra mayor significado el libro de Martínez Reinoso y Lutjens, obra pertinente y útil que establece cómo surgió y persistió la “diplomacia académica” para romper

el aislamiento intelectual entre Cuba y Estados Unidos, a pesar de la ausencia de relaciones oficiales entre 1961 y 2015. El libro es fundamental para repasar las lecciones aprendidas en el pasado y redoblar los esfuerzos para sostener el intercambio académico entre las nuevas generaciones de estudiosos cubanos, cubanoamericanos y estadounidenses. Reitero que estamos ante un excelente texto resultado de un arduo proyecto de investigación conducido por Milagros y Sheryl, que recoge su labor como investigadoras y parte de sus propias experiencias y vidas.

Su lectura en las actuales circunstancias, es imprescindible para reflexionar sobre cómo, a pesar de la adversidad, ampliar los intercambios académicos entre Cuba y Estados Unidos. El libro nos convoca a un llamado que promueva la toma de conciencia por parte de las academias cubanas, cubanoamericanas y estadounidenses para aunar empeños y voluntades y trabajar para que los intercambios no desaparezcan.

¿Podremos lograrlo? Ahí está el reto.

Omar Everleny Pérez Villanueva





### **El interregionalismo de la Unión Europea (UE) con América Latina**

*Anna Ayuso y Sergio Caballero*

*Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia,  
Centro de Pensamiento Global, 2018. 114 p.*



Este volumen analiza las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe desde el regionalismo y el interregionalismo, en cuanto fenómenos estructurantes del proceso de globalización. Así, en el capítulo primero se revisan las teorías regionalistas a lo largo de seis décadas a partir de las teorías clásicas funcionalistas, se revisa el regionalismo abierto de corte estructuralista y se termina con en el regionalismo del siglo XXI, el cual abarca una pluralidad de experiencias heterogéneas. A continuación, se repasa la aún infradesarrollada teoría de las relaciones interregionales. Asimismo, se analizan las sinergias entre regionalismo e interregionalismo en el caso específico de las relaciones entre Europa y América Latina como caso paradigmático de la complejidad del interregionalismo. Luego, se detalla la evolución del interregionalismo en las tres dimensiones de las relaciones (económico-comercial, cooperación socioeconómica y diálogo político) en el marco de la Asociación Estratégica Birregional, constituida en 1999, la cual se ha desarrollado progresivamente de forma asimétrica. El último capítulo detalla las sinergias y los desacompasamientos que se dan en las relaciones interregionales, así como sus implicaciones en las relaciones internacionales. Para concluir se constata que, a pesar de ciertas tendencias hacia la bilateralización de algunos aspectos del diálogo político y los acuerdos comerciales, el interregionalismo es el patrón dominante de las relaciones, pero enmarcado en un contexto internacional en transición que insta a superar el esquema birregional y convertirse en un interregionalismo global.

## **Gobernanza multidimensional**

*Dulfary Calderón Sánchez y Daniel Arturo Palma  
Álvarez*  
*Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2018. 252 p.*



El siglo XXI es una sucesión de transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales, a las que los ciudadanos se encuentran enfrentados constantemente. Esto implica que la ciencia política, las relaciones internacionales y las ciencias afines no pueden quedarse atrás en la comprensión de estas dimensiones globales que conllevan estos cambios estatales. Por esta razón, el libro *Gobernanza multidimensional* se adentra en el nuevo universo teórico de lo que significan estos dos conceptos, así como sus implicaciones en las prácticas y procesos de gobierno de las sociedades hoy en día.

## **Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo**

*José Briceño Ruiz*  
*Bogotá : Universidad Cooperativa de Colombia :  
Centro de Pensamiento Global, 2018. 224 p.*



Este libro analiza el problema del eurocentrismo en los debates teóricos sobre integración regional. No cabe duda que el desarrollo de la teoría de la integración, tanto en el ámbito de la Economía como en el de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, ha tenido como referente la experiencia de integración en Europa Occidental. Teorías como el funcionalismo, el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo o el liberalismo intergubernamental surgieron para explicar la integración europea. El problema es, por un lado, que las teorías europeas han asumido el rol de disciplinar lo que se considera una teorización adecuada del fenómeno de la integración y, por otro lado, que estas teorías se han utilizado para explicar procesos regionales más allá del viejo continente. Este es el problema del eurocentrismo



que se analiza en este libro. Aunque se evita adoptar un “eurocentrismo inverso” – es decir, desechar completamente los aportes teóricos europeos –, el libro rescata los aportes teóricos de otras regiones del mundo, en particular los de América Latina, como el estructuralismo cepalista y la teoría de la autonomía. De igual manera, se argumenta que una aplicación acrítica y descontextualizada de la teoría europea a procesos de integración que se desarrollan en otras regiones del mundo puede conducir a explicaciones y conclusiones equivocadas.

**El Caribe y sus relaciones internacionales. Sus vínculos con Cuba tras 45 años de relaciones diplomáticas**

*Jacqueline Laguardia Martínez*

*La Habana; Editorial de Ciencias Sociales, 2018.*

*190 p.*



El área caribeña pequeña e insular es retomada en su estudio por prestigiosos profesores e investigadores quienes pretenden mostrar desde diversas aristas las cambiantes relaciones internacionales del Caribe diverso, multifacético y multilingüe que en los inicios de este siglo muestra nuevos desafíos no solo ambientales sino sobre todo económicos y políticos, a partir de los nuevos rumbos de la potencia hegemónica cercana geográfica y estratégicamente para sus fines imperiales de dominación continental.

El Caribe de hoy es protagonista de nuevas relaciones de cooperación y solidaridad, no solo frente a devastadores huracanes o epidemias, sino en los vínculos económicos de los tradicionales mecanismos de integración y las nacientes formas de colaboración e intercambio que superan la diversidad histórica, topográfica, religiosa y de origen colonial. Los territorios no independientes, las diferencias de los procesos de emancipación, la visión de José Martí, y Eric Williams acerca de la raza, Puerto Rico y Caricom, el desafío al desarrollo sustentable del turismo de cruceros, son entre otras, novedades de esta compilación de caribeñistas cubanos y de otras islas.

## **La proyección de China en América Latina y El Caribe**

*Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring (Eds.)  
Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana:  
Fundación Konrad Adenauer, 2017. 542 p.*



En el marco de la transición del orden unipolar a uno multipolar, Asia Pacífico ha surgido como un actor de peso creciente en la economía mundial. En este contexto, China viene emergiendo paulatinamente como una gran potencia, un importante inversionista, prestamista y, después de Estados Unidos, como el segundo socio comercial de América Latina y el Caribe. La región se ha convertido en un actor geoeconómicamente y geopolíticamente clave para China, por su atractivo como mercado para los productos manufacturados y por su importancia como fuente de productos primarios para la economía china. Además, existe la posibilidad de que Latinoamérica se convierta en un aliado político para brindarle legitimidad y apoyo en la aspiración de ser una gran potencia y de fortalecer su política de una sola China, ya que más de la mitad de los países que reconocen a Taiwán están en América Latina. El interés de China en la región tiene la intención de ejercerles contrapeso a Estados Unidos en su tradicional zona de influencia, a fin de mejorar su capacidad negociadora en los asuntos que tiene por resolver con la superpotencia en Asia del Este. Teniendo en cuenta los anteriores factores, la presente obra colectiva da cuenta de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe en las dinámicas hemisféricas y en la nueva distribución global de poder.

## **Política Internacional Argentina. Desde la formación nacional hasta nuestros días**

*Mario Rapoport  
Buenos Aires: Capital Intelectual, 2017. 256 p.*



A lo largo de la historia, la política exterior argentina no logró convertirse en una verdadera política de Estado. Los

avatares económicos y los cambios políticos frecuentes impidieron establecer una estrategia sostenida que le permitiera al país ganar autonomía en el escenario internacional. En este libro, que comienza con la formación del Estado nacional y concluye en la actualidad, Mario Rapoport desentraña con lucidez las razones de estas inconsistencias, al tiempo que revela algunas políticas que por momentos permiten pensar en una identidad común en construcción.

Los principales aportes de la historiografía de la política externa argentina, incluidos en la primera parte, son la antesala ineludible para el análisis posterior de las marchas y contramarchas en las estrategias de inserción internacional del país. En conjunto, ofrecen un panorama histórico amplio, y a la vez una explicación original, de uno de los principales déficits de la democracia argentina.

**Mann, Chomsky, Keohane, Chua, Girard. Grandes autores de la globalización**

*Jorge Federico Márquez Muñoz y Alejandro Domínguez Uribe*

*México: Ediciones La Biblioteca, 2016. 144 p.*



Intelectuales como Anthony Giddens, Robert Gilpin, J. A. Scholte, David Harvey, Manuel Castells, Jean Baudrillard, Edward Soja, Francis Fukuyama, Milton Friedman, Manuel Wallerstein y Samuel Huntington, han analizado la globalización. Además neomarxistas, weberianos, constructivistas, neorrealistas han dedicado un espacio considerable al estudio de los efectos de dicho fenómeno. Tales disertaciones resultan en un amplio abanico de enfoques que giran alrededor de las consecuencias de la globalización. De las diferentes teorías emanan múltiples matices que profundizan la comprensión de los procesos involucrados en la dinámica mundial.

Esta obra pretende contribuir al debate y enriquecimiento del estudio de la globalización por medio de perspectivas complementarias a los

numerosos autores que han analizado el fenómeno. Los que escribimos este libro estamos convencidos de que Robert Keohane, Michel Mann, Noam Chomsky, Amy Chua y René Girard hacen aportaciones originales y poco exploradas acerca de la globalización que en ocasiones no han sido dilucidadas pormenorizadamente. El resultado de tales disertaciones es una amplia argumentación y falsación de la temática de interés. Ya sea a favor o en contra, desde una perspectiva social o tecnológica, la riqueza teórica y conceptual que circunda la internacionalización de las sociedades es tratada con rigor científico y una visión innovadora por los autores que componen el libro. El público a quién va dirigido el texto es académico, sin embargo, la obra está escrita para que cualquiera interesado en los temas tenga la posibilidad de comprender el fenómeno estudiado.

### **Grandes pensadores de la Globalización. Tomo II**

*Illich, Wendt, Jameson, Bayart, Berman, Pan, Wallerstein, Rodrik, Serbin, Sassen.*  
*Jorge Federico Márquez Muñoz y Pablo Armando González Ulloa Aguirre (Coords.)*  
*México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2017. 213 p.*



La globalización es un fenómeno abordado desde distintas perspectivas. Por una parte, existen investigadores que la explican como un estiramiento de las actividades políticas, sociales y culturales, a través de las fronteras estatales. Otros académicos prefieren hablar de la evolución tecnológica en las comunicaciones y el transporte. Algunos más argumentan la interconectividad en casi cualquier campo de la existencia social. Economistas y ecologistas piensan a sus disciplinas como fundamentales en el estudio del fenómeno citado. Lo cierto es que los vínculos internacionales entre distintos actores son cada día más estrechos, extensos, intensivos y veloces. La globalización comenzó a estudiarse con mayor intensidad en la década de los noventa del siglo pasado. Su examen incitó innumerables textos especializados

que protagonizaron acalorados debates. A más de cuatro lustros de su popularización el debate continúa vigente en la agenda académica. Teóricos provenientes de diversas disciplinas como la Sociología, la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales y la Economía, afirman que la aceleración de los procesos globales caracteriza la realidad cotidiana del mundo contemporáneo. Esta obra aborda la globalización desde diversos autores que no necesariamente se encuentran en los manuales sobre el tema, sino que lo tratan de manera novedosa o desde perspectivas que no son las tradicionales: el mundo vernáculo (Illich); el constructivismo social (Wendt); la posmodernidad (Jameson); sujetos globales (Bayart); la decadencia de Estados Unidos (Berman); el modelo chino (Pan); el trilema de la economía global (Rodrik); el sistema mundo (Wallerstein); la diplomacia ciudadana (Serbin); y el multiescalar (Sassen).

**Fuerzas Militares de Colombia:  
nuevos roles y desafíos nacionales e  
internacionales**

*Eduardo Pastrana Buelvas, Hubert Gehring.  
Bogotá : 2019, Fundación Konrad Adenauer, KAS,  
Colombia, 2019. 384 p.*



El presente libro reflexiona sobre los nuevos roles domésticos e internacionales de las Fuerzas Militares en la construcción de paz y el fortalecimiento del Estado, luego de que el Gobierno colombiano, en cabeza del expresidente Juan Manuel Santos, negoció y acordó el fin del conflicto armado interno con la mayor y más antigua guerrilla: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). No obstante, el posacuerdo ha implicado para las FFMM. la continuidad de misiones no convencionales, como la lucha contra el ELN (Ejército de Liberación Nacional), las disidencias de las FARC-EP, las bandas criminales ligadas al narcotráfico, la minería ilegal y la depredación del medio ambiente, así como también tareas de apoyo al desarrollo estructural e institucional del país.

Sin embargo, el posacuerdo plantea también un cambio para que se abran escenarios en misiones convencionales, como el control de las

fronteras de manera conjunta con otros países de la región para combatir actividades criminales transfronterizas y confrontar las nuevas amenazas que enfrenta el sistema internacional. Así mismo, las FFMM. advierten la necesidad de concebir sus roles institucionales en relación con la importancia de armonizar su transformación con los procesos de ampliación democrática, emergentes en el mismo posacuerdo, al igual que adquirir competencias para la apertura institucional por medio de la transformación y la modernización. Sin duda, la articulación por parte de las FFMM. de sus procesos de transformación en el marco de la OTAN propende a garantizar más profesionalismo y alcanzar estándares internacionales, lo cual les permita también la participación en operaciones internacionales de paz.



**Revista Envío**

*Revista Envío*

*Año 38, N° 447, Junio de 2019. Universidad  
Centroamericana*



En este número la revista presenta en su sección Nicaragua los artículos “Tras los idus de mayo, ¿se acelera la transición o matará Ortega la negociación?”, “La voz de la Costa Caribe en la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia”; “Las torturas en los centros de detención”; y “¿Reformar la Policía o fundar una nueva?”. En la sección Centroamérica se publica el trabajo “La exitosa desobediencia civil de migrantes indocumentados, informales y cuentapropistas”.

**Revista Nueva Sociedad.  
El nuevo evangelismo político**

*Revista Nueva Sociedad. El nuevo evangelismo político  
N° 280 Marzo - Abril 2019*



El “desborde” evangélico hacia el campo político está teniendo consecuencias cada vez más visibles en América Latina. Pero, ¿qué significa verdaderamente ser evangélico?, ¿qué aportó de nuevo la corriente pentecostal? ¿qué características tiene el nuevo evangelismo político y cómo está transformando la política?

Algunos de los artículos que publica la revista en esta edición son: “20 años de chavismo: el quiebre del “Estado mágico”, de Tomás Straka; “La experiencia religiosa pentecostal”, de Alejandro Frigerio; “Consideraciones sobre el campo evangélico brasileño”, de Ari Pedro Oro y Marcelo Tadvald; y “Los evangélicos y el hermano Bolsonaro”, de Lamia Oualalou.

**Archivos del presente. Revista Latinoamericana de temas internacionales**

*Archivos del presente. Revista Latinoamericana de temas internacionales*  
Fundación Foro del Sur  
Año 2019, Número 68



Dos años atrás, esta publicación se planteaba el debate sobre la democracia. “Hoy, lamentablemente, debemos insistir en el tema”, indican desde su dirección. En este sentido sostienen: “Un gran teórico de la actualidad, Boaventura de Souza Santos, plantea que las democracias están muriendo democráticamente. La vieja oposición entre regímenes democráticos y dictaduras surgidas de golpes de Estado se ve superada hoy, sin haber perdido vigencia, por otra variante que se le superpone. Actualmente, resulta posible que dirigentes políticos que no hacen de la defensa de la democracia y de los principios que la acompañan un estandarte de campaña puedan, sin embargo, triunfar electoralmente”.

“Entrado ya al siglo veintiuno vuelven a presentarse síntomas inquietantes y de muy mal pronóstico para la paz mundial. Las *fake news* pretenden arrasar con el pensamiento crítico e imponerse aún a las verdades más elementales. Por eso, el presente desafía a repensar el desarrollo histórico en toda su complejidad, lejos ya de toda posición iluminista o catastrofista, repensar el rol de los Estados nacionales y de sus instituciones en pos de refundar una democracia que dignifique la acción y la palabra política en un contexto envilecido por la exclusión de las grandes mayorías”.



## **Papeles de relaciones ecosociales y cambio social FUHEM - Ecosocial**

*Papeles de relaciones ecosociales y cambio social*

*FUHEM - Ecosocial*

Año 2019, Número 144



De las diez mayores empresas del mundo en términos de cotización bursátil en 2018, siete estaban ligadas a las nuevas tecnologías del mundo digital; las otras tres eran empresas del ámbito financiero. Tanto la financiarización como las tecnologías de la información y la comunicación llevan ya unas décadas determinando, junto al neoliberalismo y la globalización, el capitalismo mundial. La última crisis económica global ha puesto en cuestionamiento, sin embargo, el globalismo y el orden social neoliberal.

Cabe preguntarse ahora hasta qué punto los nuevos desarrollos tecnológicos permitirán la emergencia de un orden social capaz de acompañarse de un modelo económico que garantice la sostenibilidad, la cohesión social y la democracia, como apuntan las visiones más optimistas o si, por el contrario, predominarán los insoslayables costes sociales y ecológicos del poder tecnológico y financiero.

Según palabras de Santiago Álvarez Cantalapiedra en la Introducción del número “el capitalismo digital no se reduce a un sector de bienes de consumo tecnológico pensados básicamente para captar nuestra atención y entretenernos, ni al conjunto de empresas – las llamadas “tecnológicas”– encargadas de producirlos. Es más bien una nueva forma de operar que incrusta las tecnologías de la información en todos los procesos y productos. Internet no ha transformado solo el modelo productivo; también las reglas del juego”.

## **Foreign Affairs Latinoamérica**

*Foreign Affairs Latinoamérica*

*Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)*

*Abril - Junio 2019*



La crisis en Venezuela está llegando a un punto de no retorno, y hay que evitar a toda costa la salida que suponga mayores costos para la población: hay que evitar que sea víctima de carencias y enfermedades, de ataques armados o de represión indiscriminada. La crisis de Venezuela afecta a los países fronterizos, que desde hace meses se han visto implicados en las consecuencias de la crisis humanitaria por el éxodo de los venezolanos. Es explicable el interés de organizaciones, instituciones y foros regionales por encontrar una solución.

En este número de *Foreign Affairs Latinoamérica*, el editor invitado Thomas Legler presenta algunos análisis rigurosos de diversos especialistas.

## **Revista Mexicana de Política Exterior (RMPE)**

*Revista Mexicana de Política Exterior (RMPE)*

*Secretaría de Relaciones Exteriores por medio del*

*Instituto Matías Romero*

*Septiembre - Diciembre 2018*



La riqueza de la reflexión sobre América Latina y el Caribe va unida a la de la propia región. En los últimos años México ha retomado y, en algunos casos, relanzado su relación con la región, las subregiones y los países que la conforman; es por este motivo que el número 114 de la *Revista Mexicana de Política Exterior (RMPE)* se dedica a ella. Cada autor y autora, desde sus distintos ámbitos de análisis, expone la importancia de ésta, nuestra región de pertenencia, como actor regional e internacional, sus posibilidades y logros, sus desafíos y su solidaridad.

## **Revista Política y Sociedad**

Revista Política y Sociedad

Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales,  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Número: 55 - Noviembre 2018



En la primera parte de la revista se publica la fase inicial de tres procesos de investigación que comenzaron a estructurarse a principios del segundo semestre del año 2018, y que tienen como finalidad delinear los marcos o referentes teóricos que servirán de base para las indagaciones que se realizarán en campo, a partir de los propósitos académicos de cada una de las Áreas y Equipos de Investigación del IIPS.

En la segunda, y siguiendo la usanza de divulgación de aportes académicos para la comprensión de las problemáticas sociales nacionales e internacionales, por su calidad y contemporaneidad, “nos permitimos socializar con la finalidad de generar, a partir de la lectura y análisis crítico, diálogos y debates serios para su fundamentación o refutación en un espacio que aporte y oriente la potencial consecución de soluciones viables y realizables”.

## **Cahiers Des Amériques Latines No 87, Febrero 2018**

Cahiers Des Amériques Latines No 87, Febrero 2018

Université Sorbonne Nouvelle



Depuis le printemps 2018, le Nicaragua vit une crise politique d'une ampleur sans précédent. Des manifestations qui ont éclaté mi-avril suite à l'annonce d'une réforme des retraites ont été suivies d'une répression politique massive, et ceci, alors même qu'à la tête du pays se trouve Daniel Ortega, figure centrale de la révolution sandiniste des années 1980, revenu au pouvoir en 2007. Pour qui se rappelle du symbole progressiste qu'a représenté cette révolution, il est difficile de comprendre ces événements... En décortiquant les dessous de la rhétorique de gauche du régime actuel,

et en explorant différentes sources d'opposition internes, ce dossier dévoile la matrice d'un sandinisme version "2.0". Il fait ressortir son agenda économique foncièrement néolibéral, fondé sur un pacte oligarchique avec les élites traditionnelles du pays mais aussi des politiques d'extraction et d'exploitation des ressources naturelles et minières, soutenu par un projet de renforcement d'un État autoritaire.

### **Cahiers Des Amériques Latines No 88-89, 2018**

*Cahiers Des Amériques Latines No 88-89, 2018*  
*Université Sorbonne Nouvelle*



En Amérique Latine, depuis les années 1970, on assiste à une rapide transition démographique de la fécondité inscrite dans des contextes nationaux spécifiques et souverains, présentant cependant des similitudes régionales produites par des influences internationales. Les gouvernements y gèrent les aspirations, parfois contradictoires, de populations segmentées. Leurs politiques sont sous-tendues par un projet de normalisation des comportements qui assimile, plus encore que par le passé, bonne parentalité et bonne citoyenneté. En parallèle, la médicalisation des grossesses et des accouchements s'est accrue, en partie selon des modalités peu respectueuses de la santé reproductive, entraînant par contrecoup un mouvement militant pour des "naissances humanisées".



**Luis Fernando Ayerbe** es Profesor Titular de Historia General de la Universidad Estadual Paulista (Unesp), actuando en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias y Letras de Araraquara y en el Programa San Tiago Dantas de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Unesp, Unicamp y PUC/SP. Es miembro del Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para o Estudo dos Estados Unidos (INCT-INEU) y del Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-Unesp). e-mail: [luisfernandoayerbe@gmail.com](mailto:luisfernandoayerbe@gmail.com)

**Anna Ayuso** es Doctora en Derecho Internacional Público y Master en Estudios Europeos por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Investigadora senior para América Latina de CIDOB desde 2002, previamente coordinadora del Área de Cooperación internacional (1996-2002). Profesora asociada de Derecho Internacional Público y miembro del equipo de investigación DIE-EURJAIDI en la UAB (2014-2016 y 2017-2019). Profesora asociada del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). Miembro del Consejo Editorial de la Revista CIDOB d' Afers Internacionals; Miembro del Comité científico GRIDALE. Cordinadora del Foro Europa-Cuba Jean Monnet Network (2018-2021). e-mail: [aayuso@cidob.org](mailto:aayuso@cidob.org)

**Jaime Baeza Freer** es Doctor (PhD) en Ciencia Política de la Universidad de Essex, Reino Unido y Master (MA) en Estudios Latinoamericanos, mención Gobierno de la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Periodista de la Universidad Diego Portales, Chile. Ha sido Visiting Scholar de las Universidades de Bath en el Reino Unido, en Georgetown University y del Centennial Center de la American Political Science Association (APSA), ambos en Washington DC. Hasta 2017 fue Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE, del Ministerio de Defensa de Chile, donde

además se desempeñó como Asesor del Subsecretario de Defensa. En 2018 se graduó de la Universidad de la Defensa de los Estados Unidos, William J. Perry Center, del curso en Políticas de Defensa y Amenazas Complejas. Actualmente es Académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, donde anteriormente coordinó el Magíster en Ciencia Política. A su vez, dicta el curso de Relaciones Internacionales y Globalización en la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Ha sido profesor en la Academia Diplomática de Chile, Universidad Mayor y ex Director de la Escuela de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Católica de Temuco-Chile.  
e-mail: jbaezaf@u.uchile.cl

**Lincoln Bizzozero Revelez** es Profesor Titular Programa Estudios Internacionales Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, República Oriental de Uruguay.  
e-mail: lbizzozero@gmail.com

**Guilherme Casarões** é professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP). Possui doutorado e mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp/Programa San Tiago Dantas). Publica sobre política externa brasileira, integração regional e relações entre Brasil e Oriente Médio.  
e-mail: casaroes@gmail.com

**Carolina Cepeda Másmela** es Profesora asistente y directora de posgrados del departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Politóloga y magíster en estudios políticos de la Universidad Nacional de Colombia, y doctora en ciencia política de la Universidad de los Andes. Sus áreas de investigación son las resistencias contra el neoliberalismo en América Latina, los movimientos sociales y la política antidrogas. Sus publicaciones más recientes son: “Resistencias contra el Neoliberalismo: una Conceptualización de su Ejercicio entre los Local y lo Global”. *Relaciones Internacionales*, 39, pp. 59-80.  
e-mail: carocep@gmail.com

**Nikolai Dobronravin** is a Professor at the Department of World Politics, School of International Relations, St. Petersburg State University, Russia. He has worked in the fields of world politics, African and BRICS studies, with multi-faceted teaching and research experience in Europe, Africa, South America, USA and China. He also served as an expert on Sub-Saharan Africa (international relations, political risks). e-mail: sokoto95@yandex.ru

**Alan Fairlie Reinoso.** Parlamentario Andino para el periodo 2016-2021 y Vice-Presidente de la Comisión Cuarta “Desarrollo e Integración Económica, Producción, Competitividad y Complementariedad, Infraestructura y Energía” del Parlamento Andino. Profesor principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Miembro del Centro de Investigaciones Sociales, Políticas, Económicas y Antropológicas (CISEPA) de la PUCP. Director de la Maestría en Biocomercio y Desarrollo Sostenible de la PUCP. Fue Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú en el periodo 2011-2016. Licenciado en Economía en la PUCP. Es Coordinador para el Área Andina de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN). Tiene un Magíster en Comercio Internacional y Desarrollo en el Instituto Torcuato Di Tella. Además, se desempeña como investigador y consultor internacional en temas de Integración Económica y Negociaciones Comerciales Internacionales. e-mail: afairli@gmail.com

**Marcela Franzoni** es Licenciada en Relaciones Internacionales en la Universidad Federal de São Paulo, Brasil. Maestra y estudiante de doctorado en el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, Puc-SP), Brasil. Tiene beca de la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de São Paulo (Fapesp). e-mail: marcelafranzoni19@gmail.com

**Gian Luca Gardini** posee un Máster y un Doctorado ambos en Relaciones Internacionales por la Universidad de Cambridge y obtuvo el diploma en “Estudios Europeos” del Centro Italiano para la Cooperación Económica Internacional. es Catedrático de Relaciones Internacionales y Estudios Latinoamericanos. Desde Abril 2014 es titular de la Cátedra de International Business and Society Relations

con foco en América Latina de la Friedrich-Alexander Universidad de Erlangen-Nuremberg. Anteriormente trabajó en las Universidades de Cambridge y de Bath en Gran Bretaña. Ha sido Director de Proyectos de diversas empresas europeas de consultoría y asesoramiento. Era representante europeo de la Confederación de la Industria Italiana y asesor de comercio internacional para EUROCHAMBRES (Cámara de Comercio e Industria europea).  
e-mail: gian.luca.gardini@fau.de

**Tomás González Bergez.** Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina (UCA), con participación en el Instituto de Estudios Políticos de París, Sciences Po., París. Maestrando en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL), se desempeña como Coordinador Académico de la Maestría en Relaciones Internacionales de la USAL y como asesor parlamentario en asuntos internacionales en el Congreso de la Nación. Asimismo, participa como investigador del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO), de la USAL. Prestó asistencia en diversos grupos de investigación en temáticas de Relaciones Internacionales y publicó artículos académicos relativos a la disciplina.  
e-mail: tgbergez@usal.edu.ar

**Ariel González Levaggi,** Ph.D. en Relaciones Internacionales y Ciencia Política (Universidad Koç, Turquía), Profesor Asistente de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). Investigador Principal de la Sede de Investigaciones Estratégicas Navales (SIEN-CEEPADE), Investigador Asociado de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).  
e-mail: agonzalez@uca.edu.ar

**John E. Griffiths Spielman** es Doctor en Estudios Americanos, mención Asuntos Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Master of Arts in Security Studies, de la Universidad de Georgetown, Washington D.C. Autor de publicaciones referidas a Seguridad, Defensa y Estudios Estratégicos, entre otras el libro *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano: Análisis de los casos de EE.UU. de A., Perú y Chile*. Santiago de Chile. RIL Editores-USACH. 2008. Se ha desempeñado en su vida académica como profesor de temas estratégicos en la Pontificia Universidad Ca-



tólica de Chile, Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad de Chile y fue profesor visitante del Centro de Estudios Latinoamericanos (CLAS), de la Universidad de Georgetown, durante los años 2006-2007. Fue también Director de la Academia de Guerra de Chile. Ex oficial del Ejército de Chile, alcanzó el grado de General de División. Su último cargo fue Jefe del Estado Mayor General del Ejército.  
e-mail: griffiths61@gmail.com

**Jorge Heine** es investigador en políticas públicas en el Wilson Center en Washington DC. Ha sido embajador de Chile en China (2014-2017), India (2003-2007) y Sudáfrica (1994-1999) y también se desempeñó como Ministro en el Gobierno de Chile. Ha sido vicepresidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA) y, catedrático de Gobernanza Global en la Escuela Balsillie de Asuntos Internacionales, Universidad Wilfrid Laurier, de 2007 a 2017. Ha sido profesor invitado en las universidades de Constanza, Heidelberg, Oxford y París, y es el autor, coautor o editor de quince libros, entre ellos el *Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (2013, 2015) y *La Nueva India* (2012).  
e-mail: jsievertheine@gmail.com

**Leyde E. Rodríguez Hernández** es Profesor Titular y Vicerrector de Investigación y Posgrado del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”. Cuba  
e-mail: leyde@isri.minrex.gob.cu

**Vladimir Rouvinski** es Director del Laboratorio de Política y Relaciones Internacionales (PoInt) y Profesor Asociado del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi en Cali, Colombia. Se graduó en la Universidad Estatal de Irkutsk, en Rusia, con especialización en historia y relaciones internacionales. También cuenta con un Máster y un Doctorado en Desarrollo Internacional y Cooperación de la Universidad de Hiroshima en Japón. Antes de unirse a la Universidad Icesi en 2007, Vladimir trabajó con la Sociedad Japonesa para la Promoción de la Ciencia (JSPS), el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), instituciones de educación e investigación en Rusia, Japón y Colombia. Su área de experticia son las relaciones de los países de Asia y de Rusia con América Latina.  
e-mail: vrouvinski@icesi.edu.co

**Victor Jeifets** is a Professor at the Department of Theory and History of International Relations, School of International Relations, St. Petersburg State University, Russia. He is also Director of the Center for Iberoamerican Studies at the same university. Since 2016 he is Director of the Masters' Programme "BRICS Studies" implemented by the St. Petersburg State University. He has worked in the field of International Relations, BRICS Studies, Latin American Studies, with multi-faceted teaching and research experience in Europe, USA, and Latin America. He also served as an expert of Russian Academy of Sciences and Russian Council for Foreign Affairs.  
e-mail: jeifets@gmail.com

**Omar Everlenny Pérez Villanueva** Profesor e Investigador Titular. Es Dr. en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana y Master en Economía Internacional por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México. Experto en temas de la Economía Cubana. Ex-director del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Ha realizado estancias de investigación e impartido conferencias entre otras en las universidades de Harvard, Columbia, Florida International University en Estados Unidos y en la Universidad Complutense en España. Tiene publicados seis libros sobre la economía cubana.  
e-mail: everlenny@ceec.uh.cu

**Carola Ramon-Berjano** tiene un PhD en Economía del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres, una Maestría en Economía Latinoamericana del Queen Mary College de la Universidad de Londres, una Maestría en Economía de la Universidad del CEMA y una Licenciatura en Economía de la USAL. Vivió en Hong Kong tres años donde estudio mandarín y trabajo en el Asia Case Research Centre de la Universidad de Hong Kong. En el año 2008 se incorporó al CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales), donde actualmente es Miembro Consejero, co-coordinadora del Grupo de Trabajo sobre China y Miembro del Comité para América Latina y del Comité de Asuntos Asiáticos. Es profesora en la Escuela de Estudios Orientales de la USAL, en la Universidad de Belgrano, del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), la UBA; y también dicta clases en la Universidad de Lanús, la UCA, la Universidad de Córdoba y la Universidad Austral entre otras instituciones.  
e-mail: carola.ramon.berjano@hotmail.com

**Gilberto M. A. Rodrigues** es Profesor y Coordinador del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidade Federal do ABC e investigador del CNPq.  
e-mail: Gilberto.M.Rodrigues.18@nd.edu

**Hari Seshasayee** es asesor en la oficina de ProColombia en India. Anteriormente dirigió la oficina de América Latina y el Caribe en la Confederación de Industrias Indias, y realizó investigaciones sobre las relaciones entre la India y América Latina como investigador principal en Gateway House: Indian Council on Global Relations. Tiene una maestría en estudios latinoamericanos de la Universidad de Stanford.  
e-mail: harisesh@alumni.stanford.edu



# NORMATIVAS

## SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

### NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro entre cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN  
*PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

*PENSAMIENTO PROPIO'S RULES*  
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

## SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM *PENSAMENTO PRÓPRIO*

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

### NORMAS DA *PENSAMENTO PRÓPRIO* PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.





La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 70 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

---

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 70 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

---

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 70 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.



Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) , Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351 | [info@cries.org](mailto:info@cries.org)

**WWW.CRRIES.ORG**

# NORMATIVAS

## SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

### NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro entre cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN  
*PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

*PENSAMIENTO PROPIO'S RULES*  
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

## SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM PENSAMENTO PRÓPRIO

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

### NORMAS DA PENSAMENTO PRÓPRIO PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.

