



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Nuevas miradas sobre el futuro:
América Latina y el Caribe en la perspectiva de
la juventud.**

Editoras invitadas:
Constanza Boettger, Carolina Pedroso y Lucía Rossi

Colaboradores:
Maria Luísa Bandeira Oliva, Regiane Nitsch Bressan, Mariana da Gama
Janot, Raquel Gontijo, Vitor Honório, Alejandra López Martínez, Bernabé
Malacalza, Devika Misra, José Monteiro de Barros, Leandro Ocon,
Jonathan Eduardo Pérez Piña, Natalia Razovich, David Paulo Succi
Junior, Ana Elisa Thomazella Gazzola, y Claudia Vargas Ribas

53

ENERO-JUNIO 2021 / AÑO 26

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 de 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.

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Nuevas miradas sobre el futuro:
América Latina y el Caribe en la perspectiva de
la juventud.

Editoras invitadas:
Constanza Boettger, Carolina Pedroso y Lucía Rossi

53



ENERO-JUNIO 2021 / AÑO 26

cries 

PENSAMIENTO PROPIO

ENERO-JUNIO 2021 / VOLUMEN 26

Director: Andrés Serbin
Directores adjuntos: Carolina Silva Pedroso,
Andrei Serbin Pont y Constanza Boettger
Corrección ortotipográfica y de estilo:
Alejandra Buceta
Diseño gráfico: Frances Pont

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
Universidade 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 Buevas
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

Lucía Rossi
Oficial de Programas
lrossi@cries.org

Lic. Constanza Boettger
Oficial de Programas
cboettger@cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

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

Investigadores asociados:

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

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.

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 (ICRtP), 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.

Gladys 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. LA AGENDA REGIONAL

O futuro da América do Sul: Cenários prospectivos como uma ferramenta para a reflexão e para ação

ANA ELISA THOMAZELLA GAZZOLA, RAQUEL GONTIJO, DAVID PAULO SUCCI JUNIOR Y MARIANA DA GAMA JANOT / 12

Os primórdios do conselho de defesa sul-americano: América do Sul e Política Externa Brasileira

REGIANE NITSCH BRESSAN Y MARIA LUÍSA BANDEIRA OLIVA / 61

Gobierno y Sociedad Civil, visiones opuestas de comunicación frente al feminicidio

ALEJANDRA LÓPEZ MARTÍNEZ / 103

El lado oscuro de la gobernanza de Internet en Brasil y su influencia en el devenir político institucional del país.

NATALIA RAZOVICH / 126

2. LA AGENDA INTERNACIONAL

La lucha por el sistema internacional: ¿el regreso del Dragón amenaza la estructura y el orden internacional de la postguerra fría?

JONNATHAN EDUARDO PÉREZ PIÑA / 159

A Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina

JOSÉ VITOR HONÓRIO MONTEIRO DE BARROS / 202

COMENTARIOS / COMMENTS

Aportes teóricos a la Geopolítica Regional del Ciberespacio

LEANDRO OCON / 241

La migración: Un desafío pendiente en América Latina

CLAUDIA VARGAS RIBAS / 251

India's Vaccine Diplomacy: Able Internationalism or Abscondence of Responsibility?
DEVIKA MISRA / 263

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Las huellas de un tiempo singular
BERNABÉ MALACALZA / 272

Lo multilateral fortalece lo bilateral
MARTHA ARDILA / 277

Balace de La Política Exterior colombiana: entre sombras y contradicciones
ANDRÉS MAURICIO VALDIVIESO / 282

Thirukkural and the 'India Way' of diplomacy
VISWANATHAN, RENGARAJ / 287

Gobernanza multinivel de la Amazonia
RAÍ LUÍS HONORATO / 292

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 296

NORMATIVAS / NORMATIVES / 301

**CONVOCATORIA PARA EL ENVÍO DE ARTÍCULOS /CALL FOR
PAPERS: PENSAMIENTO PROPIO 54 / 304**

En portada / Cover: Pablo Llana
@pablo.llana
Obra: "Colonización".



Nuevas miradas sobre América Latina y el Caribe

El mundo vive un proceso acelerado de transformación. La velocidad de los cambios en diferentes esferas – desde las innovaciones tecnológicas a la reconfiguración de las relaciones económicas y de poder a nivel doméstico e internacional y al impacto medioambiental – genera un alto grado de incertidumbre que desafía los paradigmas tradicionales de análisis y de interpretación de los nuevos procesos en curso. Las herramientas conceptuales que se requieren para una comprensión de estos cambios en un espacio global interconectado y transnacionalizado, impactado por la renovación tecnológica, requieren de nuevas miradas e inflexiones que, frente a su aceleración puedan esbozar, así sea en forma incipiente, las preguntas adecuadas y sus respuestas y soluciones.

En este contexto, emerge la necesidad de escuchar y atender a nuevas voces y a nuevas miradas que puedan ayudar a profundizar en el debate sobre la combinación de agendas tradicionales y de temas noveles. Necesariamente estas nuevas voces y miradas nacen de la capacidad de articular percepciones y conocimientos previos con los aportes de las nuevas generaciones. Parte de la sabiduría convencional es que estos aportes son los que contribuirán a la construcción de un futuro más esperanzador y menos incierto, estableciendo nuevas conexiones y vínculos entre distintos campos de conocimiento y generando eventualmente nuevos saberes. Retos particularmente importantes para una región como América Latina y el Caribe en su búsqueda de una mejor inserción y de una mayor relevancia sistémica en un mundo plagado de turbulencias y perplejidades.

Consecuentemente, el presente número de **Pensamiento Propio** está dedicado a presentar una serie de contribuciones desde la perspectiva de las nuevas – jóvenes - miradas sobre el futuro de la región. En

función de este propósito hemos pedido a tres jóvenes investigadoras – Constanza Boettger y Lucía Rossi del equipo de CRIES en Argentina y a la investigadora asociada Carolina Pedroso de Brasil – preparar la edición de este número con el aporte de análisis y comentarios de jóvenes investigadores – “sub-35” como acotan las editoras - de América Latina y el Caribe convocados y seleccionados a este efecto.

En este marco, la sección **Investigación y Análisis** – cuyos textos han pasado por la habitual evaluación de pares - se compone de dos subsecciones – la primera dedicada a la agenda regional y la segunda a la agenda internacional. En la subsección referida a la agenda regional se incluyen cuatro artículos. Los dos primeros están a cargo de investigadores brasileños: un innovador capítulo de apertura sobre el uso de escenarios prospectivos como una herramienta para la reflexión y la acción en relación al futuro de América del Sur bajo la autoría de un equipo conformado por Ana Elisa Gazzola, Raquel Gontijo, David Paulo Succi Junior, y Mariana de Gama Janot, doctorandos en Relaciones Internacionales del Programa de Postgrado San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP), y un capítulo subsiguiente bajo el título “Os primórdios do conselho de defesa sul-americano: América do Sul e Política Externa Brasileira” escrito por Regiane Nitsch Bressan y María Luisa Bandeira Oliva de la Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP. Los siguientes dos capítulos de esta subsección abordan dos temas particularmente relevantes en la agenda contemporánea de investigación – las visiones opuestas de comunicación entre el gobierno y la sociedad civil frente al femicidio a cargo de la politóloga Alejandra López Martínez, y el lado oscuro de la gobernanza de Internet en Brasil y su influencia en la política, escrito por la investigadora argentina de la Universidad de Rosario Natalia Razovich.

Por otra parte, la segunda subsección dedicada a la agenda internacional pone énfasis en el rol de China a nivel global y regional y se compone de un capítulo referido a la relevancia de esta nación en el sistema internacional bajo el título “La lucha por el sistema internacional: ¿el regreso del Dragón amenaza la estructura y el orden internacional en la postguerra fría?” del investigador venezolano Jonnathan Eduardo Pérez Piña, y de “A Iniciativa Cinturao e Rota na América Latina” del investigador brasileño José Vitor Honório Monteiro de Barros.

A su vez, la sección **Comentarios** incluye tres temas de creciente rele-

vancia en la agenda internacional y regional con “Aportes teóricos a la Geopolítica Regional del Ciberespacio”, de Leandro Ocon, profesor e investigador argentino de la Escuela Superior de Guerra y del Colegio Militar de la Nación; “La migración: un desafío pendiente para América Latina”, de la investigadora venezolana Claudia Vargas Ribas, e “India’s Vaccine Diplomacy: Able Internationalism or Abscondence of Responsibility” de la investigadora Devika Misra de India.

La siguiente sección de **Reseñas** es de carácter intergeneracional porque autores y reseñistas pertenecen a diversos grupos etarios, e incluye reseñas de cinco libros importantes por parte de investigadores y diplomáticos de América Latina y de la India.

Es importante subrayar qué en las tres secciones mencionadas, además de la introducción de temas novedosos como los referidos a la construcción de escenarios, el ciberespacio, los flujos migratorios, la gobernanza digital y la diplomacia de las vacunas contra el COVID-19, entre otros, se presta una especial atención a dos actores protagónicos del sistema internacional como lo son China y la India en el marco de las transformaciones globales y de su impacto en la región.

Finalmente quisiera resaltar no sólo el dedicado trabajo de edición de las editoras de este volumen, sino también celebrar el hecho de que junto al predominio de contribuciones de jóvenes investigadores que aportan a las nuevas miradas a la región y a los temas de una nueva agenda, hemos incluido un significativo número de aportes de investigadoras de América Latina y de otras partes del mundo.

Hasta el próximo número.

Andrés Serbin

Mensaje del Director



LA AGENDA REGIONAL



O Futuro da América do Sul: Cenários Prospectivos como uma Ferramenta para a Reflexão e para a Ação

Raquel Gontijo, Ana Elisa Thomazella Gazzola,
David Paulo Succi Junior e Mariana da Gama Janot

I Introdução

Em abril de 2001, Lin Wells, funcionário do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, escreveu um famoso memorando sobre a dificuldade de se prever o futuro em questões de Defesa e Segurança. No documento, Wells demonstra como cada década do século XX trouxe profundas transformações no que significava ser um “tomador de decisão em política de segurança na maior potência do mundo”, e conclui: “tudo isso é para dizer que eu não tenho certeza sobre como será 2010, mas eu tenho certeza de que será muito pouco parecido com o que esperamos, então devemos nos planejar adequadamente.” (Wells, 2001, tradução nossa).

De fato, prever o futuro de sociedades, mesmo em horizontes temporais curtos, está além da capacidade humana. Em um dos maiores estudos de verificação sobre o índice de acerto de previsões feitas por especialistas (cientistas políticos, economistas, etc.), Philip Tetlock concluiu que

[...] o especialista médio tinha se saído pouco melhor do que se tivesse ‘chutado’ em muitas das perguntas políticas e econômicas que responderam. ‘Muitas’ não significa ‘todas’. Era mais fácil acertar em perguntas de curto prazo, que apenas olhavam para um ano adiante, e a precisão diminuía quanto mais longe o especialista tentasse prever – por volta de 3 ou 5 anos, o especialista se aproximava do nível do chimpanzé jogando dardos. (Tetlock, & Gardner, 2015, p. 5, tradução nossa).

No entanto, apesar de ser aparentemente uma empreitada de loucos, pensar sobre o futuro é algo necessário e vital para a tomada de decisão no presente. A conclusão de Wells de que ele não conseguia prever como seriam os 10 anos seguintes não elimina o fato de que decisões políticas hoje, em questões de defesa, cooperação, economia e tantas outras áreas, terão impactos por muitos anos ou décadas. Assim, toda decisão política precisa ser tomada com base em reflexões sobre o que o futuro pode trazer, em termos de continuidade, de mudanças e de rupturas profundas. Toda decisão política precisa também ser tomada a partir de visões sobre qual é o futuro que desejamos construir, e quais futuros desejamos evitar. Afinal, o futuro é fruto das escolhas feitas hoje. Nas palavras de Michel Godet, as pessoas podem ser “conspiradoras proativas, que agem para provocar a mudança desejada” (Godet, 2006, p. 7, tradução nossa). De toda forma, ainda que não haja, por parte dos atores políticos, um esforço sistemático e consciente de organizar cenários e vislumbrar futuros possíveis, as decisões políticas não apenas buscam um impacto futuro, mas são invariavelmente fundamentadas em alguma concepção sobre o porvir.

Neste sentido, a elaboração de cenários prospectivos é uma ferramenta que pode ser utilizada para incitar tais reflexões e embasar boas decisões. Os cenários são histórias sobre o futuro, formuladas a partir da interação entre a metodologia rigorosa e a criatividade. Com o propósito de promover o estudo sobre cenários prospectivos e contri-

buir para a consolidação do uso dessa ferramenta no Brasil, em 2005 surgiu o Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos, vinculado ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). O grupo envolve estudantes de graduação e pós-graduação, professores e colaboradores, e já realizou estudos sobre diferentes temas de relevância política e social. Neste artigo, vamos introduzir a metodologia empregada pelo grupo e apresentar dois dos estudos que já foram elaborados: o primeiro se refere à integração sul-americana (Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos, 2014), e o segundo se refere à cooperação em Defesa no entorno estratégico do Brasil.

Os(as) leitores(as) devem atentar-se para o fato de que os cenários não têm por objetivo prever o futuro. Ou seja, o propósito não é “acertar” o que vai acontecer, já que, como vimos, isso é impossível. O propósito é produzir substrato para a tomada de decisão consciente e construtiva. Além de contribuir para o processo de decisão política, entendemos que a produção de cenários é uma oportunidade rica para fomentar uma democracia mais participativa, pois reúne diversos setores da sociedade civil em torno de assuntos que são de interesse coletivo. Isso é especialmente relevante nas temáticas aqui apresentadas - políticas Externa e de Defesa - cujo fórum de decisões é protagonizado por elites políticas e militares, inclusive no âmbito legislativo, como ocorre na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados (Winand e Saint-Pierre, 2007).

Na próxima seção, apresentamos a metodologia de elaboração de cenários empregada pelo grupo. Nas duas seções subsequentes, delimitamos os estudos sobre integração sul-americana e sobre cooperação em defesa. Finalmente, encerramos este artigo com algumas reflexões sobre o futuro da região, os caminhos que escolhemos seguir, e a utilidade da ferramenta de cenarização.

2 Breve apresentação da metodologia de elaboração de cenários prospectivos

Existe uma enorme diversidade de métodos e ferramentas que podem ser empregados nos estudos de futuro. Esses métodos variam em termos das formas de coleta e processamento de informações sobre o objeto

estudado, o nível de envolvimento de especialistas e peritos no tema, e a liberdade criativa que é incorporada em maior ou menor escala. Na maior parte dos estudos de futuro, há uma combinação de vários métodos e ferramentas: revisão de literatura, painéis de especialistas, extrapolação de tendências, entrevistas, questionários, método Delphi, workshops, brainstorming, modelagem e simulação, etc. (Popper, 2008; United Nations Development Programme, 2015; 2018).

A metodologia adotada pelo Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos é baseada, principalmente, na abordagem francesa de *La Prospective*, desenvolvida por Michel Godet e sua equipe (Godet, 1994; 2006; 2010), mas com atenção para contribuições de outros autores (Buarque, 2003; Jovenel, 2000; Schoemaker, 1995). O grupo reconhece que a elaboração de cenários é sempre um processo multifacetado, e que cada projeto desenvolvido pode demandar adaptações específicas para a melhor compreensão do objeto. No entanto, a despeito de possíveis variações, os cenários devem sempre ser relevantes, coerentes e plausíveis, e seu processo de elaboração deve ser transparente para o público alvo, ou seja, aqueles a quem se destina sua formulação (Godet, 2006, p. 109).

A metodologia que utilizamos é composta por seis etapas:

1. Definição do objeto e do horizonte temporal;
2. Análise sistêmica: mapeamento de variáveis e atores;
3. Análise sistêmica: identificação das sementes de futuro;
4. Análise morfológica;
5. Seleção, construção e redação dos cenários;
6. Identificação das escolhas estratégicas e monitoramento.

A seguir, vamos discutir de forma mais detida cada um desses passos.

2.1 Definição do objeto e horizonte temporal

O primeiro passo para iniciar o desenvolvimento de um projeto de construção de cenários prospectivos é a definição do objeto e do horizonte temporal. Essas escolhas não são aleatórias, e serão determinadas pelo contexto da instituição ou grupo para quem os cenários se destinam,

e que poderão tirar proveito dos cenários para informar suas decisões. Neste sentido, destaca-se que a construção de cenários segue o mesmo princípio weberiano (Weber, 1982) de que não há neutralidade na produção científica nas ciências humanas; contudo, há uma busca pela objetividade e inteligibilidade de uma dada realidade.

É usual que a demarcação do objeto seja estruturada no formato de uma pergunta sobre o futuro, mas isso não é necessário, e basta que a equipe tenha clareza sobre qual é a questão que será analisada e explorada.

Por sua vez, a demarcação do horizonte temporal deverá ser informada pelas características do objeto e pelos objetivos em termos de planejamento estratégico. Por exemplo, tomar decisões a respeito de planejamento de forças e política de defesa pode requerer um horizonte temporal distinto de decisões sobre cooperação internacional na área econômica. Deve-se ter atenção para qual é o alcance das decisões tomadas hoje na área temática analisada. Por exemplo, aquisições de sistemas de armamentos são um tipo de política que costuma se estender por alguns anos, de modo que decisões tomadas hoje terão, concretamente, resultados distantes temporalmente, até que os armamentos sejam produzidos e incorporados à forma de emprego das Forças Armadas. Por outro lado, decisões referentes à participação em uma missão de paz começam a ter efeito às vezes de forma quase imediata, com a rápida mobilização e envio de tropas para o local da missão. Esse tipo de diferença deve ser levada em conta pela equipe.

Ao delimitar o horizonte temporal, a equipe deve estabelecer um recorte que seja longo o suficiente para ser relevante para o processo de decisão política. Mas é importante também notar que, quanto mais longo o horizonte temporal, mais difícil será manter o critério de plausibilidade dos cenários. É usual que se trabalhe com períodos entre 10 e 30 anos, mas há projetos mais ousados que olham para 50 ou 100 anos. Neste limite, é difícil diferenciar os cenários da pura ficção especulativa. Ainda que isso não necessariamente os tornem irrelevantes, sua relevância para informar as decisões pode ficar reduzida.

2.2 Análise sistêmica: mapeamento de variáveis e atores

Estando delimitada a pergunta sobre o futuro e o horizonte temporal, o estudo de cenários prospectivos prossegue pela análise aprofundada dos elementos que constituem o sistema estudado. Nesta etapa, várias ferramentas de pesquisa, como revisão da literatura especializada, entrevista com especialistas e reuniões de *brainstorm*, podem ser utilizadas pelo grupo para identificar as principais variáveis e atores circunscritos ao objeto de análise. Após a identificação e listagem de atores e variáveis, que é flexível e pode ser modificada ao longo do projeto, com a inclusão e exclusão de alguns elementos, é necessária uma detalhada descrição de ambos os conjuntos, que especifique o desenvolvimento histórico, a situação presente e sua relação com os outros elementos do sistema estudado.

Ainda que não se pretenda definir relações de causalidade estrita entre variáveis e atores, pensar os possíveis desenvolvimentos futuros, sejam eles de continuidade ou ruptura, requer um esforço de compreensão das relações de influência e dependência entre as variáveis e os atores. Para tanto, é desenvolvida uma análise de impactos cruzados, que consiste em examinar, ainda que de forma relativa, a capacidade de cada uma das variáveis e atores de influir sobre seus pares. Deste modo, é possível cotejar as variáveis e os atores com base em sua influência e dependência sistêmica, possibilitando assim uma visão geral das dinâmicas do sistema estudado.

Além das relações de influência e dependência, uma outra ferramenta para acessar as dinâmicas do objeto de análise é identificar a proximidade e discordância entre os atores em termos de objetivo e interesses. Nesta etapa, com base na descrição anteriormente feita, levantamos objetivos específicos e gerais de cada um dos atores e avaliamos a concordância e divergência dos outros atores com este objetivo. Desta forma, se a aprovação de determinada lei no legislativo é o objetivo de um grupo de parlamentares, mas contrasta com os interesses de uma organização da sociedade civil, estes dois atores serão entendidos como divergentes. A comparação dos resultados da análise de influência com a avaliação dos objetivos, fornece, por um lado, um rico substrato para os analistas desenvolverem o estudo de prospecção, por outro, é um

material valioso para os atores políticos que buscam se movimentar neste sistema.

Este mapeamento geral das variáveis e dos atores que impactam o sistema da área temática analisada é fundamental para a compreensão das forças motrizes de mudança e continuidade, que serão sistematizadas na etapa seguinte do processo.

2.3 Análise sistêmica: identificação das sementes de futuro

O termo “sementes de futuro” se refere ao conjunto de elementos que serão utilizados para a construção das histórias, e eles se dividem em elementos de continuidade e elementos de mudança.

Os fatores de continuidade incluem os elementos pré-determinados e as tendências de peso. Elementos pré-determinados são aqueles que se repetem periodicamente e que podemos ter razoável confiança de que continuarão a se repetir, a menos que ocorra uma ruptura grande no sistema analisado. O exemplo mais comum de elemento pré-determinado são eleições (para presidentes, para deputados e senadores, para Secretário Geral da ONU, etc.), que ocorrem a intervalos regulares. Mas também podemos incluir nesta categoria eventos como revisão ou aprovação orçamentária, fóruns internacionais periódicos, etc.

Já as tendências de peso são processos sobre cuja continuidade temos razoável confiança (ainda que nunca tenhamos certeza). Por exemplo, pode haver uma tendência de crescimento econômico, uma tendência de continuidade do estado democrático de direito, uma tendência de continuidade da Organização das Nações Unidas (ONU), ou do aumento do número de missões de paz realizadas. Quanto maior for o horizonte temporal, mais difícil será ter confiança a respeito das tendências. É evidente que a identificação de tendências é sempre muito influenciada pelas percepções da equipe, em termos do seu otimismo ou pessimismo a respeito do mundo. Para evitar vieses profundos nos cenários, é ideal que as equipes sejam compostas por pessoas com trajetórias, perfis e inclinações políticas diferentes.

Por sua vez, os elementos de mudança incluem as surpresas inevitáveis, as incertezas críticas e os coringas. As surpresas inevitáveis são eventos que têm alta probabilidade de ocorrer dentro do horizonte temporal trabalhado, mas seu momento exato e a forma como ocorrerão são desconhecidos. Por exemplo, especialistas da área de saúde já alertavam há muitos anos para a alta probabilidade de eclosão de uma epidemia de grande escala, mas não se sabia quando ela ocorreria ou qual seria o seu formato exato. Crises econômicas também costumam ser consideradas surpresas inevitáveis, já que a economia tem um caráter cíclico.

As incertezas críticas são eventos e processos que podem vir a ocorrer, mas sua probabilidade é desconhecida. As incertezas normalmente são formuladas em formato de perguntas: haverá uma reforma do Conselho de Segurança da ONU? Como será essa reforma? Haverá a criação de um novo órgão para cooperação regional na América do Sul? Haverá um retrocesso nas políticas de liberalização comercial? E assim por diante. Muitas vezes, a fronteira entre tendências de peso e incertezas críticas pode ser nebulosa, principalmente quando trabalhamos com horizontes temporais mais longos, já que alguns membros da equipe podem considerar um processo como muito provável, enquanto outros membros podem interpretar o processo como mais incerto. É sempre importante lembrarmos que a elaboração de cenários não é (e não tem a pretensão de ser) uma ciência exata e as escolhas feitas refletem uma leitura de mundo.

Por fim, os coringas, também chamados de cisnes negros ou *wild-cards*, são eventos que representariam rupturas profundas. Eles têm probabilidade muito baixa de ocorrer, mas, caso ocorressem, teriam grande impacto sobre todo o sistema analisado. Alguns exemplos poderiam ser: a ocorrência de uma guerra na América do Sul com a participação do Brasil; o colapso da ONU; a ascensão do Brasil à vanguarda mundial na área cibernética. Os coringas têm o papel importante de incitar reflexões sobre como a sociedade reagiria a reviravoltas que parecem impensáveis até que ocorram.

Elementos pré-determinados, tendências de peso, surpresas inevitáveis, incertezas críticas e coringas: todos esses fatores são fruto do mapeamento de variáveis e de atores, feito na etapa anterior do processo. É a partir da identificação das relações entre variáveis e entre atores

que podemos extrair reflexões e conjecturas sobre como o mundo irá caminhar. Portanto, se o mapeamento não tiver sido bem feito, não conseguiremos identificar de forma proveitosa as sementes de futuro.

2.4 Análise morfológica

As duas etapas da análise sistêmica permitem o mapeamento do objeto de análise e a identificação das forças motrizes que conduzirão a construção dos cenários. O próximo passo do processo, que chamamos de análise morfológica, consiste na transposição desse mapeamento para uma estrutura que permita a combinação de hipóteses sobre o futuro e análise de sua consistência. A análise morfológica é, portanto, a etapa em que as fases dinâmica (discussão das sementes de futuro) e estática (análise estrutural envolvendo passado e presente) do processo de cenarização se encontram. Há diferentes formas de fazer essa transposição do que foi anteriormente mapeado, a partir de eixos temáticos ou a partir de perguntas.

Independentemente do formato específico de síntese, o propósito dessa etapa é identificar os principais fatores de incerteza sobre o futuro, a partir dos atores e das variáveis mais influentes do sistema. Para cada eixo ou pergunta, elaboramos um conjunto de hipóteses sobre o que pode ocorrer no horizonte temporal demarcado.

Por exemplo, para a pergunta “como será a relação entre os países da América do Sul nos próximos 20 anos?”, poderíamos elaborar as seguintes hipóteses:

- Os países sul-americanos manterão relações de intensa cooperação.
- Os países sul-americanos manterão relações cooperativas em algumas áreas temáticas.
- Os países sul-americanos apresentarão um crescente distanciamento.
- Os países sul-americanos terão relações intensamente conflitivas.

Idealmente, as hipóteses formuladas devem expressar um espectro amplo de possibilidades, passando por alternativas muito prováveis (tendências), alternativas menos prováveis, e coringas. Há, então, a percepção de que os eventos possuem possíveis gradações de ocorrência, não sendo resumidos apenas no binômio “ocorrer/não ocorrer”.

Não há um número preciso de perguntas ou eixos a serem formulados, contanto que as formulações permitam uma compreensão interessante e relevante do sistema. Se trabalharmos com um número muito pequeno de eixos, os cenários podem não expressar adequadamente a complexidade do objeto; por outro lado, se trabalharmos com um número muito grande de eixos, pode se tornar muito difícil processar todas as possíveis combinações de hipóteses. Após a formulação dos eixos e das respectivas hipóteses, teremos uma matriz como a da Figura 1, a qual denominamos espaço morfológico.

Figura 1: Espaço Morfológico

| | | | |
|--------|-------------|-------------|-------------|
| Eixo 1 | Hipótese 1A | Hipótese 1B | Hipótese 1C |
| Eixo 2 | Hipótese 2A | Hipótese 2B | Hipótese 2C |
| Eixo 3 | Hipótese 3A | Hipótese 3B | Hipótese 3C |
| Eixo 4 | Hipótese 4A | Hipótese 4B | Hipótese 4C |

Fonte: Elaborada pelos autores

No processo de elaboração dos eixos e das hipóteses, a consulta a especialistas da área pode ser muito importante, para garantir que as possibilidades vislumbradas cumpram os critérios de relevância e plausibilidade. A consulta aos especialistas também pode contribuir para conclusões sobre quais hipóteses são mais prováveis ou improváveis, desejáveis ou indesejáveis, em cada eixo.

Uma vez construída a matriz, passamos a uma análise das possíveis combinações de hipóteses, que resultam em diferentes cenários. Por exemplo, um cenário poderia combinar as hipóteses 1A, 2B, 3B e 4A, e outro cenário poderia combinar as hipóteses 1C, 2C, 3A e 4B.

Nessa análise de possíveis combinações, é preciso ter atenção para eventuais inconsistências, já que alguns pares de hipóteses talvez não possam coexistir em um mesmo cenário. Por exemplo, se considerarmos

a hipótese de que os países sul-americanos terão um crescente distanciamento, não faria sentido termos simultaneamente uma hipótese de que fosse criado um novo organismo de cooperação regional.

Esta análise da morfologia dos eixos do sistema permite, no próximo passo, a seleção dos cenários que serão trabalhados como substrato para as reflexões a respeito das decisões estratégicas.

2.5 Seleção, construção e redação dos cenários

As hipóteses formuladas na etapa acima permitem diferentes combinações, a partir de critérios variados. Não há parâmetros universais rígidos sobre como selecionar os cenários, mas é fundamental que o processo de escolha seja transparente para o público alvo.

Alguns tipos de cenários são usuais:

- O cenário mais desejável reúne as hipóteses consideradas mais vantajosas para o sistema. É claro que isso é sempre uma questão subjetiva, e expressa a visão de mundo da equipe que realiza o projeto. Este é um cenário útil porque ele representa um ideal que gostaríamos que se concretizasse, elucidando quais decisões precisariam ser tomadas para que a realidade se aproximasse dessa trajetória.
- Já o cenário mais indesejável reúne as hipóteses consideradas mais desvantajosas para o sistema. Novamente, isso representa a posição da equipe. Este cenário pode ajudar a explicitar decisões a serem evitadas.
- O cenário mais provável é aquele que combina as hipóteses que têm maior chance de se materializarem. Estimar essas probabilidades não é fácil, e a consulta a especialistas pode contribuir muito para dar credibilidade a esse cenário. Devemos ressaltar, no entanto, que, mesmo sendo o cenário considerado “mais provável”, ele não expressa uma tentativa de prever o futuro. Este cenário simplesmente busca ilustrar o que poderá acontecer caso continuemos no caminho atual, caso as tendências de hoje se prolonguem. Isso chama a atenção para potenciais consequências negativas (e positivas) das políticas que estão sendo adotadas.

Além desses três tipos de cenários, podemos também formular combinações de hipóteses que reúnam grandes rupturas, com maior presença de coringas, para propiciar elucubrações sobre o imponderável da sociedade. Não há cenários certos ou errados, há apenas cenários melhores ou piores para a promoção de reflexões e o embasamento do planejamento estratégico.

Uma vez que as combinações de hipóteses tenham sido selecionadas, é preciso organizar cada cenário no formato de uma história. A equipe deve apresentar uma trajetória de decisões e eventos que poderiam convergir para resultar no cenário proposto. A construção dessa narrativa deve sempre ser informada pela análise sistêmica feita no início do projeto: quem serão os atores cujas decisões vão moldar o futuro, e quais serão as variáveis que movimentarão o sistema. Um ponto importante aqui é a análise das consequências positivas e negativas que podem decorrer das decisões políticas, sem idealizações de que alguma política possa ser perfeita ou universalmente benéfica.

Um problema comum na fase de escrita é que o texto seja muito árido, e não seja facilmente absorvido pelo público alvo. A proposta não é elaborar um texto acadêmico técnico, mas formular uma narrativa instigante sobre como esse futuro pode se desenrolar. A escrita deve ser fluida e provocativa, já que os cenários não são um produto final acabado, mas uma chamada ao diálogo e à reflexão.

2.6 Identificação das escolhas estratégicas e monitoramento

Uma vez construídos e redigidos os cenários, eles deverão ser apresentados ao público alvo, que poderá utilizá-los para ponderar quais decisões nos levam para mais perto de um futuro desejado, e quais decisões devem ser evitadas. Os projetos desenvolvidos pelo nosso Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos se referem a questões políticas amplas, de política externa e política de defesa, e têm por propósito informar e influenciar as decisões feitas em âmbito governamental. Temos clareza, portanto, de que, ainda que os relatórios tenham sido (ou venham a ser) publicados, eles não têm o impacto que gostaríamos.

A última etapa do processo é o monitoramento ao longo do tempo: como o sistema que foi analisado nos cenários se comportou com o passar dos anos; quais decisões foram tomadas e como elas influenciaram os processos políticos e sociais; e quais foram os aspectos desse sistema que se aproximaram de cenários desejáveis ou indesejáveis. Com esse monitoramento, podemos revisar nossas crenças sobre o mundo, ajustando parâmetros e pressupostos, para avançarmos cada vez mais em direção a boas decisões.

Nas próximas seções, vamos apresentar dois projetos desenvolvidos pelo Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos, apontando algumas observações também sobre o monitoramento que já foi possível fazermos nas áreas temáticas desde o início de cada projeto.

3 Quatro cenários sobre a integração sul-americana

O projeto intitulado Do Eldorado à selva: cenários da integração sul-americana até 2030 foi desenvolvido pelo Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos em 2014, com o objetivo de traçar quatro possíveis cenários para a integração na América do Sul, no período delimitado, sendo dois deles favoráveis e dois desfavoráveis à perspectiva integradora na região. Para atingir este objetivo, foram selecionados treze sub temas relevantes para a análise sobre o futuro da integração sul-americana: crime organizado, combustíveis, defesa, educação, energia, estabilidade política, exportação, infraestrutura, internacionalização de empresas, meio ambiente, saúde, transportes e União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

A escolha do tema e seus elementos subjacentes decorre da preocupação do Grupo em gerar reflexões sobre os impactos do reordenamento dos espaços políticos internacionais, sobretudo na América do Sul, a partir de novos eventos que atingiram a região, como a aproximação de seus países com a China, as oscilações de governos com diferentes diretrizes em relação aos processos de integração e as consequências de crises econômicas. Essas são questões relevantes para se pensar a trajetória histórica da integração regional na América do Sul, conforme ilustrado pela literatura do Novo Regionalismo, na década de 1990, e do Regionalismo Pós-hegemônico, nos anos 2000 (Bizzozero, 2011;

Briceño Ruiz, 2007, 2016; Hettne & Inotai, 1994; Legler, 2013; Mariano, 2015; Riggirozzi & Tussie, 2012; Serbin, 2013). Desta maneira, justifica-se a importância da Unasul neste trabalho, como bloco regional em que se concentravam as principais iniciativas e ações políticas conjuntas naquele momento (Rocha, 2018; Weiffen, Wehner & Nolte, 2013) que, por sua relevância, poderiam ter consequências de grande peso no cenário internacional até 2030, período considerado para a elaboração destes cenários prospectivos.

Para guiar a construção dos cenários, então, a seguinte pergunta é proposta: como será o desenrolar da integração sul-americana até 2030?

3.1 Análise sistêmica: mapeamento de variáveis e atores

Após o levantamento de inúmeras variáveis ligadas ao tema, por meio do já referido processo de *brainstorming*, o Grupo identificou que os treze sub temas apresentados acima foram as variáveis mais influentes para o recorte delimitado no estudo. Ressalta-se, entretanto, que a escolha dessas variáveis não descarta a influência de outros temas globais na tomada de decisões políticas sul-americanas, como a crise econômica iniciada em 2008 nos Estados Unidos; o aumento do fluxo migratório extra e intra regional; a maior participação da China em parcerias comerciais e de Investimento Estrangeiro Direto (IED); os processos eleitorais nos países sul-americanos, entre outros.

Dentre os atores com maior capacidade de influenciar os processos de decisão conjunta na América do Sul, destacam-se: a própria Unasul; a Comunidade Andina de Nações (CAN); o Mercado Comum do Sul (Mercosul); o Banco do Sul; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Conselho Energético da América do Sul (Ceas); a Organização Latino-Americana de Energia (Olade); a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep); a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila); os grupos não-estatais organizados em atividades internacionais ilícitas, como o narcotráfico; a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); o Conselho de Segurança (CS) das Nações Unidas; o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); a Organização Mundial do Comércio (OMC); e, entre os países, na região, Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia,

Equador, Guiana, Guiana Francesa, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela; e, fora dela, EUA, União Europeia e China.

3.2 Análise sistêmica: identificação das sementes de futuro

Com a definição de variáveis e atores concluída, a análise sistêmica se inicia a partir da identificação das chamadas “sementes de futuro”. A Figura 2 resume o mapeamento geral das sementes de futuro referentes a cada um dos treze eixos usados para a estruturação dos cenários sobre a integração.

Figura 2: Eixos e hipóteses referentes à integração sul-americana

| | |
|----------------|---|
| Eixo 1: Unasul | H1: Destaque internacional; consolidação institucional; Banco do Sul. |
| | H2: Projetos funcionam; Banco do Sul não substitui outros financiadores; nenhum grande conflito regional. |
| | H3: Soft power brasileiro sobre a agenda da Unasul; apenas os projetos em que o Brasil está envolvido conseguem caminhar; temáticas prioritárias; desconfiança dos demais países sobre a instituição. |
| | H4: Projeto é abandonado; desconfiança internacional (acordos com “países não confiáveis” para a ONU); interesses domésticos direcionam os países à cooperação com atores extrarregionais; protocolo de proteção à democracia e outros mecanismos são acionados e demonstram-se ineficientes. |

| | |
|-------------------------------|---|
| Eixo 2: Estabilidade política | H1: Transições democráticas pacíficas; avanços socioeconômicos; harmonia entre os países. |
| | H2: Controle de fronteiras não integrado; manutenção do status quo favorecido pela ausência de crises diplomáticas. |
| | H3: Preocupação com a estabilidade democrática dos países amigos do Brasil; ameaças de poderes paralelos; imposição da agenda brasileira. |
| | H4: Problemas de sucessão presidencial; interrupções nos processos democráticos; conflitos fronteiriços envolvendo migrações e atividades ilícitas; reivindicações radicais geradas pela crise econômica; ampliação do poder paralelo; ameaça de intervenção estadunidense. |
| Eixo 3: Crime organizado | H1: Rede de combate integrada; accountability nos governos; serviço de inteligência conjunto; cooperação técnica. |
| | H2: Sucesso de programas de assistência e sharing de boas práticas; tribunal sul-americano amortiza a atuação criminosa; legalização da maconha. |
| | H3: Demora burocrática em sentenciar os criminosos; aumento da eficiência das polícias federais no controle de fronteiras não integradas; pressão brasileira para a legalização da maconha nos demais países. |
| | H4: Caos doméstico gerado por milícias em vários países; precedente jurídico impedindo o julgamento de criminosos (impunidade); corrupção como ponto nevrálgico; ampliação de grupos paramilitares. |

| | |
|------------------------|--|
| Eixo 4: Defesa | <p>H1: Reforma no CS da ONU com os países da América do Sul ganhando um assento permanente de caráter rotativo entre si; rede integrada de monitoramento da capacidade bélica; missões de paz da Unasul; consulta mútua; proposta andina.</p> |
| | <p>H2: Maior abertura para debate no âmbito do CS; apoio dos países sulamericanos à proposta brasileira; desenvolvimento tecnológico e de pesquisa integrados; fornecimento compartilhado de materiais.</p> |
| | <p>H3: Adoção da proposta andina como instrumento para o “imperialismo brasileiro”; Brasil divide-se entre sua participação como membro permanente do CS e do CDS; aproximação com os Estados Unidos; desconfiança na região fundamentada na expansão brasileira (soft power e hard power); Brasil monopoliza a venda de produtos de defesa.</p> |
| | <p>H4: Clima de desconfiança e desacordos entre países sul-americanos; aumento da concentração de poder no Conselho de Segurança da ONU; CDS não alcança efetividade; influência estadunidense e chinesa nos projetos da região.</p> |
| Eixo 5: Infraestrutura | <p>H1: Sucesso nas obras; adesão da iniciativa privada; barateamento de custos para região; novas fontes de financiamento.</p> |
| | <p>H2: Sucesso de algumas obras; dependência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento; entraves políticos para execução das obras (ainda assim estas se realizam); preferência a acordos bilaterais.</p> |
| | <p>H3: Desnível entre Brasil e demais países se aprofunda mesmo com as obras da Iirsa; vários desentendimentos, dentre eles os envolvendo Itaipu; cooperação reativa; ciberataques a governos sul-americanos; lançamento de satélite brasileiro.</p> |
| | <p>H4: Portos obsoletos; abandono de obras de infraestrutura (muitas superfaturadas); pouca integração em redes de comunicação; infraestrutura regional insuficiente às demandas populacionais.</p> |

| | |
|---|--|
| Eixo 6: Transportes | H1: Aumento de investimentos; Corredor Bioceânico; reformas em estradas, rodovias e portos; integração hidroviária; unificação de normas de transporte. |
| | H2: Cooperação estimulada pelos avanços brasileiros; ampliação da rede rodoviária; investimento em dutovias; barateamento do transporte aéreo; reformas e investimentos em zonas portuárias. |
| | H3: Normas de trânsito não se integram; navegação fluvial integrada gera desastres ao ambiente e à produção agrícola; aumento do controle fronteiriço no Brasil. |
| | H4: Sucateamento rodoviário e ferroviário; aumento da frota de veículos não é acompanhado pela criação de novas estradas. |
| Eixo 7: Internacionalização de empresas | H1: Parcerias público-privadas; legislação comercial comum; reivindicações conjuntas em fóruns; pressões coletivas contra dumping chinês e protecionismo dos Estados Unidos. |
| | H2: Joint-ventures entre empresas sul-americanas; Mercosul continua sendo o maior polo de integração, porém, aos poucos, as relações com a Unasul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) se estreitam; integração bilateral e não multilateral. |
| | H3: Apenas empresas do conjunto “ABC” se internacionalizam; status quo de dependência de tradings; Brasil mantém seus programas de incentivo às pequenas empresas; disparidades regionais levam a monopólios brasileiros na América do Sul. |
| | H4: Empresas sul-americanas enfrentam grandes dificuldades com a concorrência chinesa; crise econômica estimula o aumento de barreiras tarifárias; corte de investimentos devido a pacotes de austeridade. |

| | |
|---------------------|--|
| Eixo 8: Exportações | H1: Política comum de incentivo à exportação; exportação de produtos industrializados; criação de “zonas francas” transfronteiriças. |
| | H2: Acordos multilaterais de incentivo à exportação, apesar da não criação de um órgão comum ao continente de políticas comerciais; criação de regras e normas que aumentam a fiscalização no continente; destaque para outros produtos que não as commodities; liderança mundial em produção e exportação de biocombustíveis. |
| | H3: Prioriza-se a exploração de petróleo aos biocombustíveis no Brasil (perda de importância na agenda da região); diminuição de mercados para sul-americanos (concorrência chinesa e crise econômica); gargalos estruturais dificultam o escoamento de excedentes; aumento das barreiras alfandegárias; pouco desenvolvimento industrial dos países, à exceção do Brasil. |
| | H4: Retrocesso do Mercosul; Organização Mundial do Comércio (OMC) se desarticula e os Estados centrais promovem leis para autoconservação, prejudicando a economia regional. |
| Eixo 9: Energia | H1: Otimização da distribuição energética integrada; sucesso da Olade. |
| | H2: Permanência de acordos bilaterais; investimentos sustentáveis e diversificados. |
| | H3: Olade pouco estimula a integração no setor; dependência da tecnologia brasileira (hidrelétrica); sucateamento das estruturas energéticas dos países menos atuantes na temática; ênfase em iniciativas bilaterais. |
| | H4: Não cumprimento de regras dos acordos multilaterais (descrença na integração); dificuldade de financiamento a obras de geração de energia; prolongado período de estiagem gera descrença na energia hidrelétrica; acidentes em usinas; monopolização de know-how gera quebra de confiança regional. |

| | |
|------------------------------|---|
| <p>Eixo 10: Combustíveis</p> | <p>H1: Anel energético; sucesso dos biocombustíveis; Petroamerica é substituída por um projeto mais profundo.</p> |
| | <p>H2: Anel energético implantado (com conflitos de distribuição); destaque da região na produção de biocombustíveis; menor protagonismo do Conselho Energético da América do Sul (Ceas); aumento do preço do petróleo.</p> |
| | <p>H3: Anel energético funciona aos moldes brasileiros; pré-sal afasta Brasil das iniciativas multilaterais; Brasil é aceito na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) em um período de aumento do preço dos barris de petróleo.</p> |
| | <p>H4: Abandono do anel energético; inviabilidade do pré-sal; desastre ambiental envolvendo petróleo; biocombustíveis não são viáveis em escala industrial.</p> |
| <p>Eixo 11: Educação</p> | <p>H1: Reconhecimento de títulos acadêmicos; fomento ao intercâmbio; unificação das grades curriculares; expansão da Unila com a construção de uma rede de universidades no subcontinente; ensino do português e do espanhol no ensino fundamental.</p> |
| | <p>H2: Direcionamento de investimento para setores específicos; consolidação sem expansão da Unila; aumento do investimento da iniciativa privada; incentivo a projetos educacionais inovadores; pouco avanço em titulações e currículos.</p> |
| | <p>H3: Discriminação entre intercambistas sul-americanos e demais membros da comunidade acadêmica; preferência por polos de conhecimento extrarregionais; produção acadêmica pouco expressiva; influência extrarregional na educação local.</p> |
| | <p>H4: Fuga de cérebros; privatização do ensino; menor investimento em educação básica; intercâmbios para educação superior em outras regiões, defasando o ensino superior dos países sul-americanos e, consequentemente, reduzindo investimentos.</p> |

| | |
|------------------------|--|
| Eixo 12: Meio ambiente | H1: Transferência de tecnologia biosustentável; alinhamento em fóruns internacionais; comportamento sustentável da população; financiamento a pesquisas; exigências ambientais cumpridas. |
| | H2: Estados tomam medidas bilaterais para a preservação ambiental; aumenta pressão da opinião pública; poucas propostas efetivas do governo ou de empresas; disputas em torno dos biocombustíveis; sem postura única de proteção ambiental. |
| | H3: Priorização da expansão agrícola em detrimento à preservação florestal; Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) não se desenvolve (predomínio das iniciativas bilaterais); descaso com áreas de proteção ambiental; conflitos nas áreas da Amazônia Legal. |
| | H4: Abandono de pactos e protocolos em torno da preservação ambiental; falhas sérias na proteção do território amazônico; falta de resposta estatal aos desastres ambientais; contaminação do Aquífero Guarani; pouco impacto dos ambientalistas; expansão descontrolada da produção agrícola; fraca legislação ambiental. |
| Eixo 13: Saúde | H1: Sistema de saúde integrado; aumento de investimento em melhorias e pesquisas (Unasul); prevenção antecipada a doenças sazonais; controle de epidemias. |
| | H2: Integração se limita ao combate às epidemias transfronteiriças; maior investimento em pesquisa, porém com poucos resultados práticos em saúde pública; políticas mais simples e campanhas preventivas, como vacinação. |
| | H3: Brasil assume a pauta de integração, instalando seus programas sem a devida adaptação aos países; investimentos isolados em pesquisa; tema não é prioridade na agenda; Brasil incha seu sistema de saúde com pacientes sul-americanos. |
| | H4: Pandemias fora de controle (falta de articulação entre Estados); inchaço dos sistemas de saúde, gerando isolamento dos países. |

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos (2014).

3.3 Quatro cenários para a cooperação em integração na América do Sul

No cenário mais favorável, intitulado “Caminho para Eldorado”, encontram-se as condições plenamente favoráveis ao processo de integração sul-americano, em diferentes áreas, até 2030. No que se refere à estabilidade econômica, os países do subcontinente desfrutam de um período próspero, tendência não observada em momentos anteriores, com maiores esforços de cooperação regional. Projetos conjuntos, envolvendo parcerias multilaterais, se associam a conjunturas globais também favoráveis, aumentando as perspectivas de emergência dos países no cenário internacional. Neste processo, a Unasul ganha cada vez mais legitimidade e representatividade, a ponto de alcançar participação em outras instituições internacionais. Como resultado concreto, em termos de integração física, as barreiras finalmente foram superadas pelas obras de infraestrutura planejadas pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Já como consequência da estabilidade política provocada na região pelo fortalecimento institucional da organização, outros arranjos como o Mercosul e a Comunidade Andina também apresentam maiores graus de convergência em seus projetos. A evolução socioeconômica ocorrida nas últimas décadas contribui para diminuir os índices de pobreza nos países sul-americanos, com inclusão de maiores parcelas da população nas classes médias, o que tem como consequência relativa estabilidade política. No plano regional, promove-se o controle integrado de fronteiras e mecanismos conjuntos de combate ao crime organizado, enfraquecendo a ação de guerrilhas e do poder paralelo; e, conseqüentemente, aumentando o poder do Estado. Por meio de uma bem sucedida reforma no Conselho de Segurança (CS) da ONU, os países da América do Sul passam a ter um assento permanente no Conselho e de caráter rotativo entre si. A estabilidade no âmbito da defesa regional, promovida por essa participação, contribui para consolidação institucional do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e amplia sua influência política e decisória na região. Para garantir o melhor aproveitamento do momento econômico favorável, os processos de internacionalização de empresas são apoiados por políticas públicas em cada país. Além disso, a Unasul torna-se mediadora de possíveis conflitos à medida em que é responsável pela fiscalização

das práticas comerciais entre seus membros; bem como pela busca de maior equilíbrio econômico no subcontinente. Diante deste processo, as exportações intercontinentais adquirem proporções inéditas e representam a variável que mais intensifica a integração regional até 2030. A fim de resolver antigos gargalos relacionados à insuficiência de fontes próprias de energia, a Olade potencializa a integração energética, impulsionando acordos regionais de cooperação e coordenação que visam ao desenvolvimento dos recursos energéticos dos países no plano nacional. Como consequência ambiental positiva, as matrizes energéticas, até então baseadas principalmente em combustíveis fósseis e energia hidrelétrica, são gradativamente substituídas por energias renováveis. Além disso, os países da América do Sul elaboraram uma política ambiental comum para proteger áreas consideradas essenciais à sua sobrevivência e desenvolvimento, como a Amazônia e o Aquífero Guarani. Superando as expectativas das lideranças sul-americanas, os projetos da área da educação se tornam realidade. Forma-se uma rede de intercâmbio entre docentes e discentes das universidades dos diferentes países, com validação de diplomas, créditos e padronização das grades curriculares. O crescimento e fortalecimento da Unila é reflexo dessas iniciativas. Por fim, levantando-se em conta o aumento da expectativa de vida e bem-estar geral da população, os países enxergam a necessidade de investir em programas de saúde regionais, o que leva a criação do Sistema Único de Saúde Interamericano, um projeto que envolve a parceria em intercâmbios profissionais, treinamentos e replicação, em outros países, de programas de saúde bem sucedidos nacionalmente.

No cenário favorável, chamado de “*Por una cabeza*”, percebe-se que as temáticas regionais alcançam sucesso parcial, com avanço em relação às tendências até então presentes, mas não demonstram êxito pleno das perspectivas propostas no cenário. Mesmo com maior participação da Unasul no processo decisório regional, a organização ainda se encontra em um momento de amadurecimento institucional, com pouca clareza de funções e/ou atividades. O órgão é utilizado, sobretudo, como fórum de debates para resolução de controvérsias pontuais. A promoção de uma cultura democrática, através dos instrumentos institucionais da Unasul, foi fundamental para manter a estabilidade política da região; com ocorrências de crises de governança mais ocasionais em alguns países. Em relação aos problemas decorrentes do crime organizado na

América do Sul, os avanços governamentais são visíveis, especialmente nas regiões mais críticas do subcontinente, como Colômbia, Paraguai e Venezuela. Como medida concreta de combate, são desenvolvidas propostas conjuntas que envolvem uma rede para capacitação policial e divisão de responsabilidade entre os países. O Brasil não alcança o objetivo de ser um membro permanente no CS da ONU, mas mantém seu papel de pacificador regional. O CDS também ganha legitimidade ao fazer parte dos espaços de realização de fóruns de discussão para planejamento de estratégias de defesa compartilhadas, troca de informações e promoção de treinamentos; bem como o incentivo à transparência em programas das indústrias bélicas e de participação conjunta em missões de paz da Nações Unidas. Devido a crises políticas, de financiamento e de planejamento estratégico dos países, vários projetos de integração física da IIRSA ainda não foram concluídos em 2030. O BNDES continua a ser o maior banco de financiamento da região, como consequência da escassez de recursos regionais e da ascensão do Brasil na economia mundial. Investimentos estrangeiros, sobretudo chineses, também se fazem presentes. Não há grande incentivo aos investimentos em políticas públicas na América do Sul, o que limita o processo de internacionalização de empresas. O Mercosul, entretanto, continua sendo o principal bloco econômico da região. A América do Sul, principalmente o Brasil, continua sendo um polo exportador de *commodities*; e as assimetrias econômicas entre os países ainda são o principal fator da inexistência de políticas macroeconômicas comuns. A integração energética se desenvolve somente no âmbito de acordos bilaterais ou trilaterais, principalmente pela escassez e retração de investimentos. Estes ainda se concentram, então, nas matrizes energéticas tradicionais. A produção e exportação dos biocombustíveis continuam fortes na região, porém com disparidades. No que se refere à educação, iniciativas já existentes, como o Grupo Montevideo e a Unila, expandem-se em redes de universidades pela América do Sul. Já em relação à proteção ambiental, há preocupação conjunta com mudanças climáticas e aumento da poluição. Os Estados, no entanto, ainda não são capazes de criar políticas ou legislações comuns de defesa do meio ambiente. Para finalizar, na área sanitária, o principal alerta é para possíveis ameaças pandêmicas. Mesmo com o interesse em desenvolver iniciativas na Unasul, o investimento isolado dos países, em pesquisas na área da saúde, parece ser o maior desafio à integração sul-americana.

No cenário desfavorável, “Nós vamos invadir sua praia”, se retrata uma região onde o Brasil assume uma postura imperialista em relação a seus vizinhos, prejudicando o processo decisório conjunto e, consequentemente, o avanço da integração como um todo. Agora, pertencente ao grupo dos BRICS, o Brasil desempenha liderança regional, tanto na condução política em órgãos regionais, quanto como financiador de fundos na região e fora dela. A desconfiança gerada nos países da América do Sul leva à instabilidade político-econômica no subcontinente que se traduz, bilateralmente, em medidas protecionistas no comércio com o Brasil; e, no âmbito da Unasul, em protocolos adicionais de reafirmação da finalidade democrática da organização. A atuação brasileira na região demonstra a despreocupação do país em relação às consequências de suas intervenções; como, por exemplo, a possibilidade de perder apoio em organismos multilaterais, como a OMC, arena em que a articulação prévia entre países com menor poder de barganha no sistema internacional é imprescindível. Com a crescente influência brasileira na região, as ações políticas tendem a se tornar impositivas ao invés de negociadas. No que se refere ao combate ao crime organizado, o Brasil tenta impor seu modelo de legalização da maconha, de modo que a estrutura de saúde pública dos países menos desenvolvidos não comporta as medidas de assistência social necessárias para a implantação bem sucedida de tal programa. Por outro lado, a pressão do Brasil em efetivar projetos de fiscalização nas fronteiras aumentou o controle e monitoramento nessas áreas. O papel de protagonista no âmbito de defesa regional foi afirmado pela conquista brasileira de um assento permanente no CS da ONU. As prioridades do Brasil se voltaram para as decisões tomadas neste nível, desfavorecendo o aprofundamento do CDS. Investimentos em armamento e desenvolvimento de tecnologias de vigilância levaram os países que dividem a fronteira amazônica com o Brasil a questionar quais atitudes no âmbito da Unasul. As assimetrias também se tornam mais evidentes entre os países sul-americanos no desenvolvimento da infraestrutura. A modernização de seus sistemas de transportes, energia e comunicações, os torna ainda mais dependentes dos investimentos brasileiros, via BNDES e ou Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Pode verificar-se também um processo de constante desindustrialização na América do Sul, como resultado da baixa consolidação dos parques industriais no início do século, e dos

poucos investimentos na área até 2030. Desta forma, a dependência energética persiste e os conflitos entre os signatários do tratado de Itaipu e os países que usufruem da usina têm se prolongado e intensificado. A extração de petróleo no pré-sal, enfim, se consolida e o Brasil obtém alta lucratividade com a exportação do combustível e da tecnologia envolvida na extração. Os países sul-americanos não conseguem desenvolver políticas conjuntas de proteção ao meio ambiente, de educação ou de saúde, devido à falta de cooperação nesses âmbitos em que se percebe a escassez de mudanças significativas durante os últimos vinte anos.

Por fim, no cenário catastrófico, intitulado “*Welcome to the jungle*”, apresenta-se uma América do Sul que não conseguiu consolidar quase nenhuma das iniciativas de integração que foram propostas até 2030. Dentro de uma conjuntura internacional desfavorável, os países sul-americanos enfrentam a interferência das superpotências externas e a incapacidade de honrar seus compromissos gerados por acordos regionais. A Unasul se soma a outros projetos de integração, como o Mercosul e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), ao perder funcionalidade diante do fortalecimento de dinâmicas bilaterais entre os países da região que, na defesa de seus interesses, priorizam acordos pontuais e diretos com seus parceiros em detrimento da participação em organizações destinadas a promover espaços de mediação e debate. Neste cenário, a integração do continente não se desenvolve e o histórico de crises políticas profundas ganha continuidade, com o isolamento de regimes democráticos. No que se refere aos desafios na área de defesa, a flexibilidade nas iniciativas conjuntas proporciona maiores espaços para conflitos de fronteira entre os países do continente. Por um lado, as políticas de repressão ao crime organizado internacional baseiam-se somente em medidas de policiamento dirigidas em âmbito interno. Por outro, vigora a percepção de insegurança no subcontinente em meio a constantes declarações dos EUA e da China sobre a possibilidade de intervenção na região por meio do Conselho de Segurança da ONU. A impossibilidade de reforma deste órgão perpetua a baixa representatividade dos membros rotativos, especialmente, aqueles com menores capacidades no sistema, dificultando as ações multilaterais desses países no cenário internacional. Da mesma forma, negligencia-se a capacidade de operação conjunta do CDS. Neste cenário, os gargalos de infraestrutura sul-americana não

apresentam avanços tecnológicos em nenhum dos países, tornando-a criticamente obsoleta. Os investimentos nessa área são pontuais e de caráter nacional, fomentados, sobretudo, pela concessão de iniciativas aos setores privados. A defasagem nesta área gera caos no setor de transportes em toda a região. Como exemplo, tem-se ferrovias que não se integram por falta de modernização; portos e aeroportos operando acima de sua capacidade, prejudicando o comércio e o turismo; hidrovias pouco valorizadas, recebendo recursos insuficientes para sua manutenção. Em toda a região, o crescimento desacelerado e a tentativa de redução de gastos por conta dos efeitos da crise econômica prejudicam a internacionalização das empresas. O Mercosul ainda é o principal bloco comercial sul-americano; porém, continua incapaz de evitar práticas protecionistas entre seus membros. A forte concorrência chinesa agrava a tendência de polarização das economias no continente sul-americano, prejudicando tanto os setores exportadores quanto as indústrias nacionais não plenamente consolidadas. Os conflitos no setor de energia se intensificam, até 2030, especialmente em torno do fornecimento proveniente do acordo de Itaipu, um dos principais gargalos que impedem o avanço da integração energética na região. Outras iniciativas alternativas de geração de energia também fracassam, impactando negativamente na questão de proteção ambiental. A integração por meio de projetos voltados ao gás natural ou petróleo; assim como a consolidação regional como polo dos biocombustíveis mostrou-se irrealizável. Áreas como educação, saúde e meio ambiente sofrem processos de retrocesso nas políticas conjuntas, o que contribui para a diminuição das pesquisas científicas nos mais diversos temas a elas relacionados.

3.4 Monitoramento

Esse projeto foi desenvolvido durante o início da década de 2010, e foi publicado em 2014. Desde então, tivemos o abandono do projeto de cooperação estruturado na Unasul, com a redução de número de membros participantes (Mijares & Nolte, 2018); vimos uma crescente instabilidade política no Brasil, inclusive com a quebra da continuidade democrática pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016; acompanhamos os profundos desafios do Brasil e da região em termos de transporte e infraestrutura, com o enfraquecimento da

coordenação regional no âmbito da IIRSA; observamos alguns estre-
mecimentos nos avanços da união aduaneira do Mercosul (Calixtre
& Desiderá Neto, 2011); houve um relativo abandono da atuação
conjunta dos países na OMC e favorecimento dos arranjos e parcerias
bilaterais, sobretudo, durante a presidência de Donald Trump nos EUA
(Mello, 2019); sofremos os impactos de um desastre ambiental envol-
vendo derramamento de petróleo no litoral brasileiro em 2019; tivemos
o congelamento do orçamento para educação, com considerável corte
na área de pesquisa; sofremos forte pressão internacional devido à ace-
leração do desmatamento no Brasil, especialmente, no atual governo;
e, de forma muito impactante, vivemos hoje uma “pandemia fora de
controle”, com um saldo, neste momento, de mais de 300 mil mortes
no Brasil e mais de 2,79 milhões de mortes no mundo, a maior crise
sanitária já enfrentada no último século.

Ou seja, retomando os quatro cenários descritos acima, estamos em
uma realidade preocupantemente muito próxima do “cenário cata-
strófico” apresentado pelo estudo. O monitoramento das áreas que
já pudemos fazer até o momento demonstra a necessidade urgente
de mudanças políticas profundas e rápidas, para que possamos nos
aproximar de um futuro mais desejável ou, ao menos, um futuro não
tão terrível.

4 Quatro cenários sobre o ambiente de segurança regional

O Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos desenvolveu entre
2012 e 2018, um Estudo Prospectivo sobre a cooperação em matéria
de Defesa no entorno estratégico brasileiro. Pela legislação brasileira,
a Defesa Nacional é a atividade - cujo instrumento principal são as
forças armadas - de proteção do Estado brasileiro contra ameaças
preponderantemente externas (Brasil, 2016). Seu escopo, portanto,
é amplo, e há uma série de questões de natureza interna, bem como
dinâmicas internacionais que influenciam nesta atividade. Fenômenos
que ocorrem nas regiões vizinhas, ou em países que compartilham
áreas de interesse, como o Atlântico Sul, são especialmente relevantes
quando se consideram possibilidades na área de Defesa, compondo
o denominado “Entorno Estratégico”. De acordo com as orientações

da Política Nacional de Defesa de 2012, adotou-se no trabalho a demarcação do entorno estratégico brasileiro como a região que abarca a América do Sul, o Atlântico Sul e a África Ocidental.

Seguindo um procedimento democrático, uma Política Nacional de Defesa deve ser formulada a fim de atender aos interesses informados pela sociedade civil. No Brasil, os altos níveis de autonomia militar (Soares e Mathias, 2003) interferem neste processo, de modo que a documentação de Defesa costumeiramente é feita no seio das forças armadas, com pouco *input* civil. Com isto em mente, o grupo responsável pela elaboração destes cenários, comprometido com a cimentação do controle civil sobre as forças armadas e com a reflexão nos assuntos de Defesa que preze por uma cultura de paz e cooperação, optou por focar nas possibilidades de um interesse constitucionalmente estabelecido: o da cooperação regional. Formularam, para tanto, a seguinte pergunta: Quais os caminhos para que, até 2048, o Brasil tenha uma Política de Defesa alinhada à cooperação em defesa e segurança no seu entorno estratégico?

A escolha do horizonte temporal de 2048 se deve ao fato de que este marcaria os 40 anos da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) cujo objetivo central seria formar uma identidade de defesa sul-americana, facilitando e fomentando a cooperação entre os países e estimulando um pensamento próprio da região em matéria de Defesa, o que poderia fortalecer uma comunidade epistêmica local (Saint-Pierre, 2019).

4.1 Análise sistêmica: mapeamento de variáveis e atores

Diante dessa pergunta e horizonte, o grupo seguiu a técnica do *brainstorming* para levantar o máximo de variáveis possíveis que compõem este universo de análise, desde dinâmicas políticas dos países à indústria de Defesa. Este procedimento foi realizado tanto em reuniões internas do grupo quanto em oficinas abertas com a participação de especialistas, informados pela produção acadêmica na área.

Ao final do cruzamento, o grupo identificou que a situação econômica dos países envolvidos, o grau de estabilidade/instabilidade política e

a assimetria de poder na região eram as três variáveis mais influentes no cenário (Vigevani e Magnotta, 2017).

O seguinte grupo de variáveis representa aquelas que são influentes nos cenários, porém sua manifestação e formato dependem das variáveis mais influentes. São elas: Acordos bilaterais e extrarregionais; Agenda de política externa; Ataque cibernético; Crime organizado; Fluxos de informações; Guerra; Influência extrarregional; Institucionalização da cooperação na região; Intervenção militar externa; Legislação; Monitoramento de conflitos domésticos; Parque Regional de Defesa; Percepção de ameaças; Proliferação de ADMs; Terrorismo; Tráfico de drogas, pessoas e armas (Saint-Pierre, 2011; Rodrigues, 2016; Januário, 2017).

Por fim, observou-se que há um conjunto ainda maior de variáveis que dependem das demais e exercem menor influência, porém são altamente relevantes para compreensão do cenário, tais como: Capacidade de desempenho das funções atribuídas às Forças Armadas; Defesa cibernética; Disputas por recursos naturais; Disputas territoriais; Distribuição dos gastos de Defesa; Emprego interno das Forças Armadas; Espionagem; Estratégia Nacional de Defesa; Infraestrutura industrial; Inventário de Defesa; Militarização das fronteiras; PD&I; Produção da indústria de defesa; Reparcelhamento das Forças Armadas; Transparência na cooperação; Treinamento de efetivos; Volatilidade do orçamento da Defesa (Dominguez et al, 2004; Saint-Pierre e Palácios, 2014).

A título de ilustração, podemos pensar na seguinte relação entre variáveis: uma maior instabilidade política e situação econômica deteriorada podem orientar uma agenda de política externa menos cooperativa, formar um terreno mais propício para a construção de ameaças em torno do crime organizado e terrorismo, tornar a região mais dependente e vulnerável a intervenções externas; e, como consequência, testemunhar disputas por recursos, maior engajamento interno das forças armadas, pouca produção autônoma da Indústria de Defesa, menos transparência, etc.

Na sequência, foram selecionados os seguintes atores com maior probabilidade de influir no cenário, considerando-se a centralidade do Brasil na análise e a priorização da região do entorno estratégico.

Como interferem diretamente no funcionamento político interno do país, do qual se elabora uma Política de Defesa e seus instrumentos, os seguintes atores domésticos foram selecionados: Presidência da República; Congresso Nacional; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Gabinete de Segurança Institucional e Agência Brasileira de Inteligência; Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança; Forças Armadas.

Já no âmbito internacional, destacam-se dois atores representando organizações internacionais, as Nações Unidas (ONU) e a Unasul; bem como, grupos cuja atuação tem impacto nas variáveis elencadas, como as redes transnacionais de crime organizado e os grupos midiáticos. Os principais países considerados atores relevantes, além do Brasil, são: África do Sul, Argentina, Chile, China, Colômbia, Equador, Estados Unidos, Reino Unido, Rússia e Venezuela. A maior parte dos países compreende o entorno estratégico, enquanto os Estados Unidos, China e Rússia se apresentam como as potências internacionais com capacidade de influenciar o Brasil e a região. O Reino Unido se insere, principalmente, pela posse sobre o território argentino das Ilhas Malvinas.

4.2 Análise sistêmica: identificação das sementes de futuro

Seguindo as etapas da elaboração de cenários, assim como descritas na primeira seção do artigo, após a delimitação do sistema estudado com a análise das principais variáveis e atores, foram levantadas as sementes de futuro. Em relação aos elementos pré-determinados, os pesquisadores levaram em consideração as eleições presidenciais e parlamentares no Brasil, nos Estados Unidos e em outros países sul-americanos, a revisão dos documentos brasileiros de defesa nacional, que ocorre a cada quatro anos desde 2012, e a periodicidade dos planos de ação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Entre as tendências identificadas pelo grupo estão: a oscilação das dinâmicas regionais de cooperação na América do Sul, as descontinuidades políticas com as trocas de governo, a manutenção de assimetrias entre

os países sul-americanos, a permanência da configuração do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a falta de uma definição conjunta sobre quais são as ameaças para a região.

Em relação aos elementos de mudança e ruptura, o trabalho destacou três surpresas inevitáveis, isto é, eventos com alta probabilidade de ocorrer, porém com grande incerteza em relação a quando acontecerão. Estas foram: um assento rotativo do Brasil no Conselho de Segurança na ONU, uma nova crise econômica e a aprovação de uma nova Política Nacional de Exportação de Armamentos (PNED).

Foram ainda identificadas incertezas críticas, cujo desenrolar poderia transformar significativamente o futuro da cooperação em Defesa na região. Entre elas estão: haverá avanço do conservadorismo na América do Sul?; haverá uma guerra de grande escala no sistema internacional?; os Estados Unidos tentarão reafirmar sua influência na região?; haverá maior percepção de ameaça entre os países sul-americanos?; a África continuará sendo um referente da política externa brasileira?. As possíveis respostas a estas incertezas são múltiplas e podem conduzir os cenários futuros a perspectivas de continuidade ou de ruptura.

Do ponto de vista da transformação radical de tendências, foi levantado um conjunto de coringas, cuja ocorrência é percebida como intensamente improvável pelos pesquisadores no momento de feitura do trabalho de reflexão sobre o futuro, mas, que caso ocorresse, produziria intensas fraturas no desenvolvimento histórico do objeto de análise. Entre os coringas propostos pelo grupo estão: conflito armado entre países sul-americanos; desmantelamento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul); divisão do Ministério da Defesa brasileiro em pastas específicas; proliferação de armas de destruição em massa na América do Sul; inversão do fluxo migratório do Norte para o Sul; transição hegemônica no sistema internacional.

Passa-se então para a etapa de combinação dos elementos identificados nas fases de análise das variáveis, atores e sementes do futuro, através da análise morfológica. Para a construção do espaço morfológico, os elementos levantados até este momento foram agrupados em oito eixos e para cada eixo foi atribuído um conjunto de hipóteses de desenvolvimento, assim como disposto na Figura 2.

Figura 3: Eixos e hipóteses sobre a segurança e a defesa regionais

| | |
|--|---|
| Eixo 1: Postura do Brasil em relação à cooperação regional | H1: Postura de liderança |
| | H2: Afastamento da cooperação regional |
| | H3: Defesa da cooperação meramente discursiva |
| | H4: Ação conscientemente contrária ao aprofundamento da cooperação regional |
| Eixo 2: Emprego das forças armadas em segurança pública | H1: Aumento |
| | H2: Manutenção |
| | H3: Redução |
| | H4: Extinção do uso interno das forças armadas |
| Eixo 3: Presença dos EUA na América do Sul | H1: Aumento |
| | H2: Manutenção |
| | H3: Redução |
| Eixo 4: Tensão entre países sul-americanos | H1: Ausência de tensões |
| | H2: Tensões diplomáticas |
| | H3: Escaramuças fronteiriças |
| | H4: Conflito armado entre Estados sul-americanos |
| Eixo 5: Percepção dos países da região sobre potências extrarregionais | H1: Algumas potências extrarregionais são percebidas como ameaça |
| | H2: Nenhuma potência extrarregional é vista como ameaça |
| | H3: Percepções divergentes entre países sul-americanos |

| | |
|---|--|
| Eixo 6: Defasagem tecnológica da região em relação aos países de maior desenvolvimento relativo | H1: Aprofundamento generalizado |
| | H2: Aprofundamento parcial |
| | H3: Manutenção |
| | H4: Diminuição |
| Eixo 7: Instabilidade política interna aos países da região | H1: Estabilidade política na região, |
| | H2: Instabilidades internas sem efeitos regionais |
| | H3: Instabilidades internas com repercussão regional |
| | H4: instabilidade política generalizada |
| Eixo 8: Presença do Brasil na África | H1: Aumento da presença brasileira na África de forma predatória |
| | H2: Aumento com caráter de ganhos de soma maior que zero |
| | H3: Redução da presença brasileira |
| | H4: Manutenção da presença no Brasil no continente africano. |

Fonte: Elaborada pelos autores

4.3 Quatro cenários para a cooperação em defesa na América do Sul

A partir da combinação das hipóteses levantadas, foram elaborados quatro cenários para a situação da cooperação em matéria de defesa na América do Sul em 2048. No primeiro cenário, considerado desejável pelo grupo, o Brasil assume uma postura de liderança regional e aumenta sua participação no continente africano de forma positiva. As Forças Armadas brasileiras deixam de atuar em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Há estabilidade interna nos países sul-americanos, ausência de tensões militares entre os mesmos, assim como redução da defasagem tecnológica e diminuição da presença estadunidense na região.

Neste cenário, os 40 anos da Unasul são comemorados como um evento de muita relevância para os países da região, uma vez que,

apesar de uma crise pontual na metade da década de 2010, a partir da década de 2020, a instituição fortaleceu sua atuação e ampliou sua legitimidade entre os Estados sul-americanos. Destaca-se a atuação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e o seu Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED). Entre os principais eventos para a consolidação da instituição foram a atuação na estabilização interna da Venezuela. Neste contexto, a retórica estadunidense por uma opção militar facilitou a coesão interna à região por uma saída pacífica. A organização também facilitou as negociações entre Bolívia e Chile, entre o governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional, assim como ajudou a dirimir disputas territoriais entre Colômbia e Venezuela. Outros eventos sugeridos pelo cenário são o estabelecimento de exercícios militares periódicos entre os países da região, a construção de um centro latino-americano de treinamento para missões de paz e cooperação com países africanos, na forma de treinamento e exercícios militares conjuntos. Ademais, estabeleceu-se uma concepção regional de desenvolvimento igualitário entre os Estados sul-americanos, o que foi favorecido pelo aumento no preço das *commodities* e pela estagnação econômica européia na década de 2030.

O segundo cenário, considerado indesejável pelo grupo, é marcado por uma atuação brasileira contrária à cooperação em matéria de defesa na América do Sul e pela presença predatória do país no continente africano. As operações militares domésticas de Garantia da Lei e da Ordem permanecem, em um contexto de instabilidades internas no Brasil e nos outros países da América do Sul, de forma generalizada. Há um incremento da presença estadunidense na região e percepções desconstruídas sobre potências extrarregionais por parte dos Estados sul-americanos.

Diante deste quadro, as tensões entre Colômbia e Venezuela, que vinham desde o início dos anos 2000, escalaram e desencadearam um conflito armado entre os dois países em 2020. A região como um todo encontra-se em um estado de instabilidade e agitação, com crescente desigualdade, pobreza e fortalecimento do crime organizado. Não há políticas conjuntas entre os Estados sul-americanos para lidar com os problemas da região, as respostas individuais ao aumento da violência basearam-se em políticas de militarização, como as operações de Ga-

rantia da Lei e da Ordem no Brasil, que resultaram no aumento das violações de direitos humanos.

O desengajamento brasileiro e a maior presença militar de potências extrarregionais na América do Sul fomentaram a desconfiança entre os Estados da região e o enfraquecimento das políticas de cooperação. A região encontra-se fraturada diante da disputa entre China e Estados Unidos. Alguns países como Brasil, Colômbia, Paraguai e Peru alinham-se à potência ocidental; enquanto outros, como Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela associam-se à potência asiática. A instalação de uma base militar chinesa na Bolívia em 2020 desencadeou um aumento da assistência militar estadunidense para seus aliados da região, assim como o estabelecimento de bases militares dos Estados Unidos no Peru e no sul do Brasil. A disputa não se limita à América do Sul, mas ocorre em toda a periferia do sistema internacional, particularmente na África. Neste continente, a China consolida sua influência e os Estados Unidos abrem espaço, tendo como um de seus instrumentos, a cooperação trilateral com participação brasileira. Ademais, a disputa entre as potências extrarregionais tem impacto interno, fomentando instabilidade política.

Na construção do terceiro cenário, o mais provável, foram levantadas as seguintes hipóteses: o Brasil assume um discurso de cooperação regional sem concretizá-lo, mantém a presença no continente africano, e aumenta o engajamento das forças armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem. Em relação às outras potências influenciando no cenário, a presença dos EUA na região aumentaria, haveria divergência nas percepções sobre as potências extrarregionais, e um aumento na defasagem tecnológica da região. Em termos de instabilidade política, esta provavelmente seria interna, ou seja, uma crise política de um país não transbordaria significativamente para os vizinhos e, de maneira geral, haveria poucos conflitos ou tensões entre os países.

Pensando no marco dos 40 anos da Unasul, seria provável que esta se restringisse a um mero símbolo a ser instrumentalizado quando conveniente, mas esvaziado de projetos e formulações efetivas, sem coordenação política. Os esforços de manutenção da presença brasileira na África se mantêm por meio da continuidade da cooperação técnica com Angola, Namíbia e Moçambique, bem como pelos programas de

treinamento de forças de segurança africanas por contingentes brasileiros em operações de paz. Internamente, as pautas da violência e da segurança pública, e a construção de ameaças em torno do crime organizado, tráfico e terrorismo continuam a formar um quadro propício para o engajamento interno das forças armadas, o que se agrava com a antecipação de maiores manifestações sociais. Haveria, nesse cenário, um contexto geral de violência como forma de resolução de questões sociais que afetam todos os países da região, intensificando as ações de repressão por parte de agentes de segurança. Isso seria agravado pelo aumento da presença dos Estados Unidos, que fomenta treinamento de tropas para o combate interno, como na Colômbia. Além disso, a maior atuação dos EUA, viabilizada pela falta de resistência articulada regional, influenciou outros países, como Peru e Equador, a permitir ainda mais bases militares estadunidenses na região.

Neste cenário, considera-se provável que a China emerja como potência relevante na região, exportando armamentos e tecnologias sofisticadas. Cogita-se que o Brasil, apesar de uma proximidade maior com os EUA, adote uma postura pragmática de buscar, também, investimentos chineses. Dessa forma, a região testemunharia um aumento na defasagem tecnológica, na medida em que aprofunda sua posição como importadora de tecnologias. Ainda, o cenário cogita a resolução de questões entre Brasil e Paraguai por meio do Tratado de Itaipu, com a manutenção da venda dos excedentes energéticos paraguaios para o Brasil, e a continuidade da tensão Chile e Bolívia sem maiores desdobramentos, apenas com a resistência boliviana de vender gás enquanto não obtiver a saída para o oceano.

Por fim, o quarto cenário é aquele que considera o improvável ou o alternativo. Nele, o Brasil se afasta por completo da cooperação regional e diminui a presença na África, mantendo o engajamento interno das forças armadas em GLOs. A presença dos EUA se mantém, também havendo divergências nas percepções sobre as potências extrarregionais e um aumento setorizado da defasagem tecnológica. Há maiores tensões diplomáticas na região e a instabilidade política interna repercute regionalmente.

O cenário considera um contexto no qual há um esforço, a partir de 2030, de regionalismo aberto por meio de iniciativas comerciais que

fortaleceram a Aliança do Pacífico, e o Brasil não participa do arranjo. O Mercosul se transforma, ainda nos anos 2020, em uma área de livre comércio por demandas das indústrias e apoio do Itamaraty e do governo federal, evidenciando o esvaziamento das propostas de cooperação em políticas públicas e sociais. Nesse sentido, os projetos do Conselho de Defesa Sul-Americano foram abandonados, junto com a Unasul.

Sem organizações regionais atuantes em 2020, a crise política na Venezuela se tornou um assunto de interesse hemisférico. A presença dos Estados Unidos se fez marcante na queda do governo de Nicolás Maduro, com uma intervenção militar e a realização de eleições no ano de 2020. O projeto do chavismo enfraquece como força política, e o país é marcado por um longo período de governos de direita. Outra crise que teve repercussões graves foi no Peru, que permaneceu a década de 2020 com disputas entre organizações indígenas, movimentos de esquerda e o governo inflamadas pelo proibicionismo. Com o advento da tecnologia dos *drones* armados, em 2030, levantou-se a possibilidade de uma operação na fronteira com a Bolívia, assassinando civis de uma Organização Não-Governamental que atuava na área. O governo peruano se recusa a pedir desculpas e associa a ONG ao narcotráfico, e o Equador apoia a Bolívia, deslocando tropas na fronteira. Diante dessas tensões, Colômbia, Venezuela e Argentina tomaram a frente das negociações para uma solução diplomática da situação por meio de um concerto *ad hoc*. Isso fortaleceu esforços latino-americanos, dos quais o Brasil se exclui, em cooperação nas áreas de Defesa e Segurança.

No âmbito nacional, a crise brasileira cresce em proporções, de modo que as forças armadas continuam atuando internamente para operações de ordenamento, e o país é denunciado no cenário internacional por violações de direitos humanos e censura à liberdade de imprensa. Contudo, o cenário considera uma mudança após as eleições de 2022, nas quais se elenca um governo menos agressivo que busca recuperar a imagem do país. Assim, o engajamento interno dos militares é mantido apenas para combate ao crime organizado, que continua sendo uma questão militarizada. Isso é acentuado por uma aproximação mais estreita com os Estados Unidos por meio de repasses diretos da *Drug Enforcement Administration (DEA)* e realização de exercícios conjuntos em território nacional cada vez mais frequentes. Ainda, foi firmado acordo para que os EUA pudessem utilizar a base de Alcântara para o

lançamento de foguetes, sem transferência de tecnologia. Soma-se, por fim, a adesão ao Protocolo Adicional do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, aprofundando ainda mais a perda de autonomia brasileira frente aos EUA.

4.4 Monitoramento

Assim como indicado anteriormente, o propósito de cenários prospectivos não é o de prever ou adivinhar aquilo que ocorrerá no médio e longo prazo, mas fomentar a imaginação sobre futuros possíveis e instigar a elaboração informada de ações presentes com o objetivo de influenciar o desenvolvimento de determinado objeto em uma ou outra direção. Ao observarmos em 2021 os cenários elaborados em 2018, é possível afirmar que, em grande medida, a cooperação em defesa na América do Sul caminhou na direção dos cenários indesejável e alternativo.

O desengajamento brasileiro e o enfraquecimento das iniciativas entre a metade e o fim da década de 2010 não foram sucedidos, como sugerido pelo cenário desejável, por um aprofundamento da cooperação regional em matéria de defesa. Pelo contrário, houve não apenas o afastamento do Brasil, mas o engajamento em uma política externa contrária aos órgãos de cooperação regional, após a eleição de Jair Bolsonaro, em 2019 (Saraiva & Silva, 2019). O posicionamento brasileiro contrário à Unasul (Vidigal & Bernal-Meza, 2020), cujas instâncias, em especial o CDS, fomentaram a atuação conjunta dos países sul-americanos convergiu com um progressivo enfraquecimento da instituição que, desde 2017, encontrava-se sem um Secretário Geral. Em 2018 membros importantes do bloco, como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru, suspenderam sua participação na instituição e em 2019 o governo equatoriano exigiu a devolução do prédio sede da organização (Jaeger, 2019). Houve então a tentativa, encabeçada pelo presidente chileno, Sebastián Piñera, de substituir a Unasul pelo Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), cuja declaração foi assinada no dia 22 de março de 2019, mas que até o momento não se converteu em iniciativas concretas.

Em relação ao emprego das forças armadas no ordenamento interno, nota-se que a possibilidade levantada no cenário indesejável foi con-

cretizada: há uma manutenção do engajamento interno, por iniciativa e autonomia das próprias forças que, agora, ocupam o governo e a administração pública (Soares, 2018). O cenário considera, inclusive, a flexibilização da legislação vigente sobre punição de agentes de segurança, algo que se encontra sob debate no Congresso por meio do Projeto de Lei 6125/2019, que alarga as possibilidades de excludente de ilicitude para militares e outros agentes de segurança envolvidos em operações de GLO. Grosso modo, o projeto amplia as definições de “legítima defesa” para proteger os perpetradores de punições e, ainda, prevê a atenuação da pena sobre excessos cometidos nas ações de segurança. No âmbito regional, também percebemos uma aproximação geral com o cenário indesejável, o qual considera o aprofundamento das agendas das novas ameaças e da confusão conceitual entre Defesa e Segurança. Atualmente, a Argentina e o Uruguai são os países que mais impõem limites às missões internas das forças armadas, considerando que a ampliação das atividades militares na Argentina, em 2018, foi logo revertida em 2020 (Anzelini, 2019; Sain, 2018). Países como a Colômbia, a Bolívia e o Paraguai são amplamente permissivos em relação ao engajamento militar interno, e há, ainda, o agravante das polícias altamente militarizadas em todos os países da região. Forças Nacionais, *Gendarmerías*, Carabineiros, Polícias Militares, entre outros formatos de organizações, que continuam se valendo de uma lógica de combate para lidar com as questões de segurança pública que afetam a região, sem que haja um planejamento nacional, tampouco regional, para solução dos altos índices de violência (Kobilanski, 2012; Zajac, 2020).

Outro evento levantado pelo cenário alternativo que se verifica na atualidade é a assinatura de um acordo facilitador da presença dos EUA na Base de Alcântara. O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) de 2019 não é tão permissivo quanto cogitado pelo cenário, contudo, há uma série de limitações impostas à autonomia brasileira por meio do poder de veto atribuído aos EUA na busca por parceiros, da restrição do destino das transferências tecnológicas adquiridas, e no livre acesso de oficiais e autoridades estadunidenses à Base brasileira (Brasil, 2020).

5 Considerações finais: cenários como ferramenta de reflexão e de ação

Como apresentado anteriormente, toda decisão política tem implicações presentes e também futuras. As escolhas dos líderes precisam ser tomadas com base na reflexão futura de seus impactos, tanto para garantir sua continuidade quanto para provocar rupturas ao longo do tempo. Como destaca Peter Schwartz (2006), cenários não dizem respeito à previsão do futuro, mas a perceber possíveis futuros no presente. Os cenários prospectivos, portanto, são uma ferramenta utilizada para ordenar as percepções sobre futuros alternativos nos quais as consequências das decisões políticas vão acontecer.

É notável, quando observamos os quatro cenários para a integração regional, produzidos pelo Grupo de Cenários Prospectivos do GEDES, o quanto a nossa realidade se aproximou do cenário considerado catastrófico, mesmo em um horizonte temporal relativamente curto. Também os cenários sobre o contexto de defesa, de elaboração um pouco mais recente, já nos sugerem motivos para pessimismo, sendo possível observar certa aproximação com aspectos do cenário considerado indesejável.

Como enfatizado ao longo do artigo, não se trata de um exercício de adivinhação, nem a proximidade dos cenários com os acontecimentos recentes indica uma excepcional capacidade preditiva. As cenas resultantes dos dois projetos foram fundamentadas em extensas pesquisas que identificaram elementos cujas raízes já pareciam bem consolidadas durante a realização do estudo, indicadores de mudança que começavam a se apresentar, assim como incertezas, cujo desenvolvimento encontrava-se em aberto para ser politicamente definido. Neste sentido, os cenários devem servir como um alerta de que as decisões políticas que estão sendo tomadas em matéria de integração regional e cooperação em defesa não só não estão nos levando para os futuros que desejamos construir, como, pelo contrário, estão resultando em uma realidade desastrosa.

Ao mesmo tempo que a elaboração de cenários prospectivos constituiu um valioso instrumento de compreensão da realidade, é também um profícuo mecanismo de fomento à ação política. Servindo de alerta para

desventuras e de chamado para a construção de um futuro almejado.

NOTAS

1. No original: “All of which is to say that I’m not sure what 2010 will look like, but I’m sure that it will be very little like we expect, so we should plan accordingly.”
 2. No original: “What my research had shown was that the average expert had done little better than guessing on many of the political and economic questions I had posed. “Many” does not equal all. It was easier to beat chance on the shortest-range questions that only require looking one year out, and accuracy fell off the further out experts tried to forecast - approaching the dart-throwing chimpanzee level three to five years out.”
- O último trecho faz referência ao fato de que as conclusões do estudo de Tetlock (2006) haviam sido amplamente popularizadas com o chavão “as previsões do especialista médio são tão precisas quanto um chimpanzé jogando dardos”.
3. No original: “the proactive conspirator, who acts to provoke desirable change.”
 4. Atualmente, o grupo está desenvolvendo um estudo sobre ciência e as universidades públicas no Brasil.
 5. O relatório final deste estudo ainda está em fase de publicação. Mas este mesmo estudo resultou na elaboração de um pequeno texto sobre o futuro de questões relativas a paz, defesa e segurança internacional para o projeto Brasil 2035, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017, pp. 189-202).
 6. Autores diferentes identificam e demarcam as etapas da elaboração de cenários de formas diferentes, e não há necessidade de rigidez neste ponto. O processo é fluido e complexo, e permite interpretações e adaptações diversas (Buarque, 2003; Godet, 2006; Jouvenel, 2000; Schoemaker, 1995).
 7. De acordo com Serbin (2010, p. 14), dos 31 projetos acordados para

o período 2005-2010, no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), apenas dez foram realizados e apenas um deles foi concluído.

8. Destaca-se que nem todos os eixos possuem o mesmo número de hipóteses. Isso porque, do ponto de vista da formulação do espaço morfológico, importa menos a quantidade de hipóteses formuladas e mais se estas contemplam um amplo espectro de desenvolvimentos futuros.
9. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.125, de 21 de novembro de 2019. Estabelece normas aplicáveis aos militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem e aos integrantes dos órgãos a que se refere o caput do art. 144 da Constituição e da Força Nacional de Segurança Pública, quando em apoio a operações de Garantia da Lei e da Ordem. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230394>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anzelini, L. (2019). Between discourse and effective action: the contradictions of Macri's defense policy. *Revista Científica General José María Córdova*, v. 17, n. 25, p. 69-90
- Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 1, pp. 29-43.
- Brasil, Câmara dos Deputados (2019). Projeto de Lei nº 6.125, de 21 de novembro de 2019. Estabelece normas aplicáveis aos militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem e aos integrantes dos órgãos a que se refere o caput do art. 144 da Constituição e da Força Nacional de Segurança Pública, quando em apoio a operações de Garantia da Lei e da Ordem. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230394>>. Acesso em: 20 mai. 2021.
- Brasil, Presidência da República (2020). DECRETO Nº 10.220, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2020. Acordo entre o governo da República

- Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América sobre salvaguardas tecnológicas. Brasília: DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10220.htm>
- Briceño Ruiz, J. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe*. Universidad de Los Andes.
- Briceño Ruiz, J. (2016). Projeção, fragmentação e justaposição de processos do regionalismo pós-hegemônico, retorno do regionalismo aberto: a atualidade do regionalismo na América Latina e no Caribe. *Conjuntura Internacional*, v. 13, n.1, pp. 16-21.
- Buarque, S. C. (2003). *Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: texto para discussão nº 939 Disponível em: <https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4485>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Calixtre, A. B.; Desiderá Neto, W. A. (2011). Desafios para a Consolidação da União Aduaneira no Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*. n. 8, IPEA, out. 2011.
- Dominguez, J. et al (2004). Disputas fronterizas en América Latina. *Foro Internacional*, Ciudad de México, v. XLIV, n.3, pp. 357-391.
- Godet, M. (1994). *From anticipation to action: a handbook of strategic prospective*. Paris: UNESCO Publishing. Disponível em: <<http://en.lapropective.fr/dyn/anglais/ouvrages/from-anticipation.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Godet, M. (2006). *Creating futures: scenario planning as a strategic management tool*. London: Economica. Disponível em: <<http://www.lapropective.fr/dyn/anglais/ouvrages/creatingfutures2006.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Godet, M. (2010). *La Prospective*. 2010. Disponível em: <<http://en.lapropective.fr/>>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos (2014). *Do Eldorado à Selva: cenários da integração sul-americana até 2030*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/126257>>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Hettne, B.; Inotai, A. (1994). *The new regionalism*. UNU World Institute for Development Economics Research.

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2017). Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento. Brasília: IPEA: ASSECOR. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30156>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Jaeger, B. C. (2019). Crise e colapso da Unasul: o dismantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. *Conjuntura Austral: journal of the global South*, v. 10. n. 49, pp. 5-12.
- Januário, L. E. (2017). *A Construção da Cooperação entre Argentina e Brasil na área nuclear (1985/1991): Autonomia e Desenvolvimento como Elementos Identitários*. 114f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, São Paulo, 2017.
- Jouvenel, H. de (2000). A brief methodological guide to scenario building. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 65, pp. 37-48.
- Kobilanski, F. S. (2012). ¿Militarización sin militares?: los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012). *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n. 12, pp. 13-24.
- Legler, T. (2013). Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: optimists, skeptics, and an emerging research agenda. *Contexto Internacional*, v. 35, n.2, pp. 325-352.
- Mariano, K.L.P. (2015). *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Editora Unesp.
- Mello, P. C. (2019). Governo Trump paralisa órgão que define conflitos comerciais na OMC. *Folha de S. Paulo*, 10 dez. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/governo-trump-paralisa-orgao-que-define-conflitos-comerciais-na-omc.shtml>>. Acesso em: 20 mai. 2021.
- Mijares, V. M., Nolte, D. (2018). Regionalismo Posthegemónico en crisis. *Foreign Affairs: Latinoamérica*. Disponível em: <<https://revistafal.com/numeros-anteriores/fal-18-3/>>, acesso em 17 de março de 2021.
- Popper, R. (2008). How are foresight methods selected. *Foresight*, v. 10, n. 6, pp. 62-89.

- Riggiozzi, P.; Tussie, D. (2021). “The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America”. In: Riggiozzi, P.; Tussie, D. (eds.). *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. New York: Springer.
- Rocha, A. J. R. da. (2018). “Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)”. In: Saint-Pierre, H. L.; Vitelli, M. G. (orgs.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, pp. 163-178.
- Rodrigues, T. (2016). Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil. In: Dos Passos, R. D. F.; Fuccille, A. (Eds.). *Visões do Sul. Crise e transformações do sistema internacional*. Marília: Cultura acadêmica.
- Sain, M. F. (2018). ¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad en Argentina (2013-2018). *Nueva Sociedad*, v. 278, pp. 36–47
- Saint-Pierre, H. L. (2011). “Defesa” ou “segurança”? reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 33, n. 2., pp. 407-433.
- _____. (2019). A defesa na política externa brasileira: o conselho sul-americano e a estratégia nacional de defesa. *Revista Perseu: História, Memória e Política*. n.18, ano 13, pp.50-86.
- Saint-Pierre, H. L., Palácios, A. Jr. (2014). As medidas de confiança do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v.57, n.1, pp.22-39.
- Saraiva, M. G.; Silva, A. V. C. (2019). Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 64, pp. 117-137.
- Schoemaker, P. J. H. (1995). Scenario planning: a tool for strategic thinking. *Sloan Management Review*, v. 36, n. 2, pp. 25-40.
- Schwartz, P. (2006). *A arte da visão de longo prazo: planejando o futuro em um mundo de incertezas*. Rio de Janeiro: BestSeller.
- Serbin, A.. (2010). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. *Nueva Sociedad*: Buenos Aires.
- _____. (2013). Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. *Lua Nova*, v. 90, pp. 297-327.

- Soares, S. A. (2018). ¿Volvieron los militares en Brasil?: La democracia obstruida por la cuestión militar. *Nueva Sociedad*, n. 278, pp. 48.
- Soares, S. A.; Mathias, S. K. (2002). Forças armadas, orçamento e autonomia militar. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 24/25.
- Telock, P. E. (2006). *Expert political judgment*. Princeton: Princeton University Press.
- Telock, P. E.; Gardner, D. (2015). *Superforecasting: The art and science of prediction*. New York: Broadway Books.
- United Nations Development Programme (2018). *Foresight manual: empowered futures for the 2030 Agenda*. Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/ForesightManual2018.html>>. Acesso em 21 mar. 2021.
- United Nations Development Programme (2015). *Foresight: The manual*. Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/foresight-manual.html>>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Vidigal, C. E., Bernal-Meza, R. (2020). Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), pp. 11-26.
- Vigevani, T., Magnotta, F. (2017). Os atores externos: Agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina. *Pensamiento Propio*, n. 44, pp. 179-216.
- Zajac, J. (2020). Presencia de Gendarmería Nacional Argentina y sus efectos para las y los jóvenes de barrios informales de Buenos Aires. *Revista nuestraAmérica*, v. 8, n. 15, pp. 161-189.
- Weber, M. (1982). A política como vocação. in: Gerth, H. H.; Mills, C. W. (org.). *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, pp. 97-153.
- Weiffen, B., Wehner, L., & Nolte, D. (2013). Overlapping regional security in South America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, v. 16, n. 4, pp. 370-389.
- Wells, L. (2001). *Thoughts for the 2001 Quadrennial Defense Review*. Dispo-

nível em: <<https://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2382/2001-04-12%20To%20George%20W%20Bush%20et%20al%20re%20Predicting%20the%20Future.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2021.

Winand, E.; Saint-Pierre, H. L. (2007). “O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino”. in: Saint-Pierre, H. L. (org). *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Editora Unesp.

RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar a ferramenta de elaboração de cenários prospectivos como um instrumento útil e relevante para a reflexão sobre o mundo político e as relações internacionais do Brasil. Os cenários prospectivos podem ser utilizados de forma profícua para instigar reflexões e debates, e informar os processos de tomada de decisão e de planejamento estratégico. Iniciamos o artigo com algumas ponderações sobre a pertinência da área de conhecimento denominada de “estudos de futuro”. Em seguida, apresentamos a metodologia empregada pelo Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos, do qual os(as) autores(as) deste trabalho fazem parte. Nas duas seções subsequentes, discutimos de forma resumida dois projetos desenvolvidos pelo grupo: o primeiro se refere à integração regional sul-americana, e o segundo se refere ao ambiente de segurança e defesa regional em que o Brasil está inserido. Por fim, encerramos o artigo com algumas reflexões sobre o que os cenários nos dizem acerca do ambiente político brasileiro, como um alerta para os caminhos danosos que estamos trilhando. E concluímos apontando a necessidade de que o governo brasileiro empreenda uma revisão e uma reformulação profunda das políticas que têm sido adotadas nas áreas de cooperação internacional e de defesa.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar la herramienta para la elaboración de escenarios prospectivos como un instrumento útil y relevante para la reflexión sobre el mundo político y las relaciones internacionales en Brasil. Los escenarios prospectivos se pueden utilizar de

manera fructífera para promover la reflexión y el debate, e informar los procesos de toma de decisiones y planificación estratégica. Comenzamos el artículo con algunas consideraciones sobre la relevancia del área de conocimiento denominada “estudios del futuro”. A continuación, presentamos la metodología empleada por el Grupo de Elaboración de Escenarios Prospectivos, del que forman parte los autores de este trabajo. En las dos secciones siguientes, discutimos brevemente dos proyectos desarrollados por el grupo: el primero se refiere a la integración regional sudamericana, y el segundo se refiere al entorno de seguridad y defensa regional en el que se inserta Brasil. Finalmente, terminamos el artículo con algunas reflexiones sobre lo que nos dicen los escenarios sobre el entorno político brasileño, como una alerta sobre los caminos dañinos que estamos tomando. Y concluimos señalando la necesidad de que el gobierno brasileño realice una profunda revisión y reformulación de las políticas que se han adoptado en las áreas de cooperación y defensa internacional.

ABSTRACT

This article aims to present a tool for the development of prospective scenarios as a useful and relevant instrument for reflection on international relations in Brazil. Prospective scenarios can be used fruitfully to promote reflection and debate, and inform strategic planning and decision-making processes. We begin the article with some considerations on the relevance of the area of knowledge called “studies of the future”. Next, we present the methodology used by the Group for the Elaboration of Prospective Scenarios, of which the authors of this work are part. In the following two sections, we briefly discuss two projects developed by the group: the first refers to South American regional integration, and the second refers to the regional security and defense environment in which Brazil is inserted. Finally, we conclude the article with some reflections on what the scenarios tell us about the Brazilian political environment, as a warning about the harmful paths we are taking. And we conclude by pointing out the need for the Brazilian government to carry out a thorough review and reformulation of the policies that have been adopted in the areas of international cooperation and defense.



Os Primórdios do Conselho de Defesa Sul-Americano: América do Sul e Política Externa Brasileira

Regiane Nitsch Bressan e Maria Luísa Bandeira Oliva

Introdução

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado em 2008 para gerir a cooperação em defesa da região. O tema deste trabalho foi o interesse brasileiro e a cooperação regional no estudo do Conselho de Defesa Sul-Americano e como esse interesse se encaixou na Política Externa Brasileira, sobretudo do governo de Luís Inácio “Lula” da Silva.

Nesse sentido, a delimitação do tema englobou a compreensão do CDS e da Política Externa Brasileira, principalmente adotada por Lula (2003-2010) período marcado pela criação do CDS. As perguntas centrais deste trabalho foram: quais foram os interesses do Brasil na cooperação regional em defesa e no próprio CDS? Como estes interesses estão

relacionados às diretrizes da Política Externa Brasileira?

Desde sua criação no âmbito da Unasul, o CDS foi objeto de diversos estudos e pesquisas. Na maioria dos casos, eles fizeram investigações sobre sua criação, seus desafios e suas perspectivas, focando apenas no seu papel como órgão consultivo de defesa e regional. A abordagem deste trabalho justifica-se na tentativa de ir além das necessárias reflexões mencionadas, para analisar o CDS de acordo com os interesses brasileiros. Ou seja, o trabalho quer desvelar como o CDS foi instrumento da Política Externa Brasileira que, apesar dos inúmeros obstáculos, vislumbrava-se um ambiente regional de paz, onde haveria possibilidade concreta de liderança na região.

O objetivo geral deste trabalho foi estudar a criação do CDS e os interesses brasileiros e na cooperação regional na área de defesa, compreendendo o período do governo Lula até o presente momento, com maior foco no primeiro período 2008-2011 . Também faz parte deste artigo entender como o CDS, a despeito das mudanças de governo no Brasil, ainda pode ser instrumento de cooperação para assegurar uma zona de paz no mundo pós-pandêmico.

Esse trabalho foi dividido em três capítulos e em cada um deles foram discutidos um dos três objetivos específicos. O primeiro capítulo buscou analisar a situação da América do Sul no contexto da fundação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), descrever o processo de criação do órgão, seus objetivos e os desafios para sua consolidação e examinar a ação brasileira nesse processo. O segundo capítulo buscou identificar a Política Externa Brasileira (PEB) ao longo da criação do CDS, quando governava o presidente Lula no Brasil. Ademais, cabe compreender como a temática da defesa versava na PEB, desvelando o desenvolvimento da Política de Defesa brasileira, mormente naquele período. A terceira sessão buscou avaliar quais os interesses nacionais em manter atuação ativa nesse órgão, discutindo como esse comportamento brasileiro frente ao CDS fez parte da PEB, apontando as dificuldades enfrentadas pelo Brasil em sua atuação no órgão. Por último, diante o esvaziamento do órgão nos períodos subsequentes, o trabalho resgatou como CDS ainda pode ser restaurado como instrumento para a manutenção de uma zona de paz no período pós-pandêmico.

Para arregimentar os argumentos do trabalho, foram levantadas duas hipóteses. A primeira premissa baseou-se na ideia de que na década de criação do CDS, a América do Sul se encontrava em um contexto favorável à cooperação regional. Essa situação permitiu convergência dos países da região em torno de um projeto de integração, sendo uma das vertentes desse projeto a cooperação em defesa que se concretizou na criação do CDS. A segunda hipótese fundamenta-se na ideia de que a participação ativa do Brasil foi fundamental na idealização e na constituição do CDS, atuando como mentor da iniciativa. Este argumento está relacionado à percepção de que o CDS consistia em instrumento relevante para a consecução dos objetivos da Política Externa Brasileira no marco da criação do órgão.

A América Latina e a Criação do CDS

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) em 2008, dentro do arcabouço institucional da Unasul acompanhou uma série de outras iniciativas de cooperação regional na América do Sul. Essa situação foi possível, pois existia na região uma visão comum da importância da cooperação. O CDS consistiu na primeira iniciativa voltada à discussão específica da defesa regional que inclui todos e unicamente os países da América do Sul. Anteriormente, relevantes ações entre Brasil e Argentina, e com participação do Paraguai e do Uruguai, revelavam um processo de adensamento da cooperação militar no Cone-Sul (Abdul-Hak, 2013, p. 77) e que serviriam como exemplo para a iniciativa do CDS.

O regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico na América Latina permitiu o consenso em torno da necessidade da cooperação em torno da temática de defesa. Este momento de ascensão de governos progressistas com alteração ideológica na política da América do Sul foi também denominado “primavera sul-americana” (Fuccille, 2014a, p. 113). Este fenômeno foi caracterizado pela ascensão ao poder de presidentes progressistas em diversos países da região, o que permitiu a aproximação desses países em torno de uma agenda mais favorável à cooperação. São eles Hugo Chávez na Venezuela em 1999, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil em 2003, Néstor Kirchner na Argentina em 2003, Tabaré Vázquez no Uruguai em 2005, Evo Morales na Bolívia em 2006,

Rafael Correa no Equador em 2007 e Fernando Lugo no Paraguai em 2008. Segundo Fuccille e Rezende, “as décadas de 1990 e 2000 serviram para consolidar o imaginário na América do Sul de espaço geográfico possível de desenvolver políticas mais independentes, advindas de uma maior margem de autonomia” (2013, p. 86).

Durante o fim do século XX, principalmente após o fim da Guerra Fria, existiu uma visão positiva do futuro das Relações Internacionais que tenderiam a ser mais pacíficas e cooperativas. Entretanto, essa visão foi gradativamente se alterando a partir do início do novo século. Os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos inauguraram uma nova percepção de realidade do Sistema Internacional, não tão otimista em relação à paz (Fuccille, 2014a, p. 114). O novo contexto internacional deixou evidente para a maioria dos países da região sul-americana que não era sensato aceitar que a segurança e a defesa da região ficassem sob os cuidados das potências mundiais, principalmente porque esses países sofriam com problemas de segurança distintos dos deles e não entendiam suas necessidades (Fuccille, Barreto e Gazzola, 2016, p. 85).

Além disso, o período do Pós-Guerra Fria revelou aos países sul-americanos, a falência dos modelos de segurança coletiva continental, representados pela TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) e pela OEA (Organização dos Estados Americanos). O TIAR e a OEA foram criados pelos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria para garantir a segurança hemisférica e impedir intervenções externas na região. Entretanto, eles acabaram sendo mais utilizados como instrumento norte-americano para impedir a expansão do comunismo, deixando de lado outras questões relevantes à segurança dos países da América Latina (Vitte, 2013, pp. 102-103). O fim da Guerra Fria não acabou com os problemas de segurança da sub-região. A incapacidade desses organismos de perceber e resolver as necessidades desses países deixou evidente que o Sistema Hemisférico de Segurança Coletiva estava obsoleto e que ele deveria ser substituído por um modelo de segurança cooperativa regional (Fuccille, 2015, p. 7).

Por último, apesar da América do Sul não ser foco principal da política externa dos Estados Unidos desde o início da Guerra, mormente após os ataques de 11 de setembro de 2001, a grande potência ainda exerce

grande influência em todo o continente. O fato de os Estados Unidos não perceberem a região como ameaça a sua hegemonia garantiu maior margem de autonomia para que os países articulassem iniciativas regionais independentes de cooperação em matéria de segurança e defesa, que levassem em consideração os interesses e as necessidades da região (Fuccille, 2015, p. 4).

Com o início do século XXI, as reuniões entre os presidentes sul-americanos ficaram cada vez mais frequentes. Em 2004, durante a Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Cuzco, no Peru, foi sugerida a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Seu objetivo principal era garantir maior periodicidade aos diálogos entre os países, sobretudo nos assuntos relativos à cooperação regional. Uma das grandes vantagens dessa nova instituição incidia na busca pela utilização dos diversos pequenos blocos regionais pré-existentes como base para sua atuação (Barreto, 2016, p. 69).

Em 2006, durante uma reunião em Cochabamba, a Venezuela propôs a criação da Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Regional, que deveria discutir “as reais necessidades e preocupações da região e o desenho de organismos que poderiam implementá-las” (Abdul-Hak, 2013, p. 142). Neste encontro foi discutida também a necessidade de construção de um novo e mais amplo modelo de integração, que consideraria não apenas aspectos comerciais e econômicos, mas as particularidades políticas, sociais, ideológicas e culturais da região e que deveria ter por objetivo final o desenvolvimento da região como um todo (Couto, 2010, p. 35).

A I Cúpula Energética Sul-Americana em Isla Margarita, na Venezuela representou um ponto de inflexão no processo de integração regional sul-americano, pois colocou em prática a proposta desse novo modelo de integração. Foi neste evento que foi decidido que a CASA, devido a sua falta de institucionalidade, deveria ser substituída pela Unasul (União das Nações Sul-Americanas) e que a sede da nova organização seria em Quito, no Equador (Couto, 2010, p. 35). O Tratado Constitutivo dessa nova organização foi assinado pelos doze países da região em 23 de maio de 2008, em Brasília.

A Unasul é uma organização internacional com personalidade jurídica

e que tem por objetivo:

Construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (Unasul, 2008, p. 2).

Apesar de seus objetivos amplos e da visão explicitada em seu Tratado Constitutivo de que o “processo de construção da integração e da união sul-americanas é ambicioso em seus objetivos estratégicos, e deverá ser flexível e gradual em sua implementação” (2008, p. 2), esse órgão foi essencial para a aproximação entre os países da região. Dentre os diversos objetivos específicos da organização, a questão da defesa é brevemente mencionada, focando na questão do “intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa” (2008, p. 4). Apesar de não aparecer como um dos objetivos primordiais da Unasul, tal organização serviu de base para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), órgão basilar para o desenvolvimento da cooperação em defesa na região.

A mudança na percepção da importância das questões de defesa na região teve início em meados de 2007. Fuccille (2015) mencionou oito fatores essenciais para a retomada das discussões em torno do tema. Os principais são: a expansão das chamadas “novas ameaças”, como o narcotráfico e o crime organizado, que transbordam as fronteiras nacionais e passam afetar a realidade de mais de um país da região; a exacerbação de conflitos fronteiriços entre Peru e Equador, e Bolívia e Chile; o fortalecimento de movimentos separatistas na Bolívia e no Paraguai; e a tentativa de evitar uma corrida armamentista na região (2015, pp. 5-6).

Em complementação, Medeiros Filho mencionou dois eventos essenciais para a retomada da relevância desse tema: “o conflito envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela e a reativação da Quarta Frota norte-americana” (2009, p. 7). Os desentendimentos entre os três países tiveram início quando o exército colombiano atacou um acampamento das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) em território

equatoriano, resultando na morte de vinte e duas pessoas. Segundo o governo colombiano, a ação foi feita em legítima defesa para garantir sua segurança nacional. Entretanto, essa postura não foi bem vista pelos seus vizinhos, principalmente pelo Equador e pela Venezuela. No caso equatoriano, a reclamação era a respeito da violação da integridade de seu território e de sua soberania. No caso venezuelano, o país temia que a Colômbia utilizasse as alegações da presença de membros das FARC no território venezuelano para promover ataques ao país com o apoio dos Estados Unidos (Abdul-Hak, 2013, pp. 142-3). No caso do reativamento da Quarta Frota norte-americano gerou desconfiança nos países sul-americanos, pois poderia representar a tentativa dos Estados Unidos em voltar a atuar ativamente nos assuntos da região, principalmente nos temas de defesa e segurança (Vitte, 2013, p. 119).

A proposta de criação de um Conselho que pudesse dar “um caráter mais institucional às reuniões periódicas dos Ministros da Defesa da América do Sul” (Medeiros Filho, 2009, p. 6) foi feita pela primeira vez durante um encontro entre os Presidentes Lula, Hugo Chávez e Néstor Kirchner em 2006. Entretanto, nos meses seguintes essa proposta pareceu ser deixada de lado. O tema foi retomado em outubro de 2007, quando a proposta oficial de criação do CDS foi feita pelo Brasil, que previa a convocação da III Reunião de Chefes de Estado e de Governo, que devia acontecer em Cartagena das Índias na Colômbia em abril de 2008, para se discutir o Tratado Constitutivo da Unasul (Abdul-Hak, 2013, p. 146).

As negociações que antecederam o CDS não foram fáceis. Iniciado o ano de 2008, coube ao Ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, em companhia do Presidente Lula, percorrer a América do Sul fazendo reuniões com os líderes de todos os países da região para angariar o apoio necessário para a criação desse órgão. A proposta inicial apresentada por eles tinha dois objetivos principais: “a construção de uma identidade regional de defesa (...) e a criação de uma indústria bélica sul-americana” (Medeiros Filho, 2009, p. 7).

Duas questões principais permearam o período de discussão sobre a criação do CDS. A primeira estava relacionada ao modelo de defesa que seria adotado pelo novo órgão. A proposta da Venezuela defendia uma postura mais ativa e securitizada do Conselho que deveria agir nos

molde da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em contrapartida, a proposta apresentada pelo Brasil era mais moderada. Ela não buscava a militarização da região e sim a criação de um fórum regional permanente de discussão das questões de defesa e segurança (Abdul-Hak, 2008, p. 193). Justamente por sua visão mais cooperativa e menos conflitiva, uma vez que não representava um embate direto aos Estados Unidos, a proposta brasileira foi escolhida para guiar a criação desse novo órgão de cooperação regional.

A segunda questão foi relativa à adoção dos países da região. De maneira geral, a proposta foi bem aceita por grande parte dos países, principalmente pela Argentina, Paraguai, Uruguai e Equador. O principal e grande opositor da proposta foi a Colômbia. Esse país foi o único da região que não presenciou a ascensão de um líder de esquerda ao governo, além de historicamente ser o principal aliado dos Estados Unidos na região. O país não via a necessidade da criação de um novo órgão de cooperação regional em defesa, principalmente porque considerava que ele não seria capaz de superar a atuação da OEA (Abdul-Hak, 2013, pp. 148-9). Sabendo que sua ausência tiraria toda a legitimidade do arranjo, o país foi capaz de barganhar sua entrada no CDS, fazendo com que questões críticas, como o combate às guerrilhas e ao narcotráfico, fossem adicionadas às agendas de discussão, ao mesmo tempo em que não confrontou diretamente seu grande aliado (Fuccille, 2015, p. 5).

Durante a reunião de criação da Unasul, realizada em Brasília em maio de 2008, a proposta do CDS foi votada pelos países membros e não foi aprovada devido ao veto da Colômbia. Após revisão do Estatuto, guiado pela Presidente do Chile, Michelle Bachelet, e adição dos tópicos de interesse colombiano, o CDS pode finalmente ser criado (Medeiros Filho, 2009, p. 7-8). Seu Estatuto foi aprovado pelos doze membros na Cúpula Extraordinária de Chefes de Estado da Unasul realizada na Costa do Saúpe em 16 de dezembro de 2008. O Conselho foi criado “como instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa” (Conselho de Defesa Sul-Americano, 2008a, p.1). Ainda de acordo com o Estatuto seus objetivos gerais são: 1. Consolidar América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição para a paz mundial. 2. Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais

e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe. 3. Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (CDS, 2008a, p. 2).

O regulamento do CDS foi criado “com objetivo de padronizar as atribuições, responsabilidades, procedimentos, normas, reuniões e aspectos administrativos do funcionamento do CDS a fim de contribuir para o cumprimento de seus princípios e objetivos, inseridos em seu Estatuto” (2008b, p. 1). De acordo com esse documento, o CDS é formado por três estruturas: o Conselho de Ministros de Defesa ou equivalentes dos seus países membros, sendo essa a instância mais elevada e responsável pelo cumprimento dos objetivos gerais e específicos do conselho; a Instância Executiva, formada pelos Vice-Ministros de Defesa, que deve se reunir duas vezes ao ano e que é responsável pela elaboração dos Planos de Ação; e a Presidência Pro Tempore, que corresponde à presidência em exercício da Unasul, sendo a responsável pela coordenação das atividades do Conselho e tendo o poder de convocar reuniões extraordinárias caso seja de interesse de mais da metade dos membros (CDS, 2008b, pp. 1-4).

O Plano de Ação, principal instrumento de atuação do CDS, “é um documento que constitui uma ferramenta de planejamento e coordenação, o qual permite unidade de critérios e direção estratégica ao CDS, que visa alcançar os compromissos acordados nas atividades dos eixos de trabalho” (CDS, 2008b, p. 10). Ainda segundo o Regulamento do CDS, os eixos que deveriam guiar a formulação dos Planos de Ação são políticas de defesa; cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologia de defesa; e formação e capacitação (2008b, p. 10). O primeiro Plano de Ação foi aprovado para 2009-2010. O grande problema deste foi que seus objetivos específicos se mostraram muito numerosos e amplos e conseqüentemente não foram completados nos tempos determinados. Nos últimos anos, outros Planos de Ação foram lançados, tendo o mérito de serem mais pragmáticos em relação a seus objetivos e mais realistas em relação às ações e aos prazos (Souza, 2016, p. 137).

Além dos Planos de Ação, o CDS é formado por dois órgãos auxiliares. O primeiro é o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), criado em acordo com o Plano de Ação de 2009-2010 como “instância

de produção de estudos estratégicos”, sediado em Buenos Aires (Unasul, 2010, p. 1). Este tem como “missão contribuir à consolidação dos princípios e objetivos estabelecidos no Estatuto do CDS, a partir da geração de conhecimento e difusão de um pensamento estratégico sul-americano em termos de defesa e segurança regional e internacional” (Unasul, 2010, p. 2). O segundo é a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), criada em acordo com a proposta do Plano de Ação de 2013 de investir na “formação e capacitação de civis e militares em matéria de Defesa e segurança regional no nível político-estratégico” (Unasul, 2013, p. 2). A partir disso, a ESUDE pode auxiliar na criação da identidade em matéria de defesa que seria compartilhada pelos países da região, porém sem agir de forma impositiva ou buscando apagar as visões nacionais (Souza, 2016, p. 142).

Passado o momento de criação do órgão, ele ainda enfrenta algumas dificuldades para sua consolidação. É possível definir dois eixos de desafios centrais para o CDS: o primeiro é de natureza interna ao órgão e o segundo relativo à relação com o entorno regional, mais especificamente os Estados Unidos. Os desafios mostram que as situações enfrentadas pelo CDS não estão relacionadas apenas à questão da defesa, mas a impasses políticos, econômicos e sociais.

As diferentes realidades econômicas e sociais dos países membros do CDS impactaram em diferentes visões sobre as políticas de defesa, resultando em opiniões distintas sobre qual deve ser a agenda de discussão do CDS. O fato de a região sul-americana ser considerada relativamente livre de conflitos entre seus países contrasta com os elevados índices de violência interna aos Estados. Deste modo, é comum que os países busquem, muitas vezes, focar seus interesses em questões de segurança interna e deixem de lado iniciativas regionais (Gomes, & Torres, 2013, p. 8). O paradoxo sul-americano de relativa paz externa e alto grau de violência interna acabam por gerar um cenário regional confuso, marcado por demandas de defesa e segurança difusas, que se interpenetram em uma complexa e simultânea convivência (Medeiros Filho, 2009, p. 2). Superar essa heterogeneidade de concepções é especialmente difícil para o CDS devido à necessidade de que todas as decisões sejam tomadas por unanimidade ou pelo menos sem a oposição declarada de um dos membros (CDS, 2008, p. 4). Como mencionado anteriormente, a América do Sul não é vista pe-

los Estados Unidos como região prioritária na sua política externa, principalmente por não representar uma zona de conflitos que possa afetar sua posição hegemônica. Apesar disso, essa região faz parte de duas grandes alianças continentais lideradas pela potência, a OEA e o TIAR. Mesmo não representando ameaça direta ao domínio dos Estados Unidos na região, é inegável que o CDS permite a seus membros maior independência e autonomia na definição de políticas de defesa. Essa situação a longo prazo pode não ser bem interpretada pelos estadunidenses (Abdul-Hak, 2013, p. 155). A recente militarização da agenda norte-americana na região, com o reativamento da Quarta Frota norte-americana, o fortalecimento do Comando do Sul e do Plano Colombo aumentaram as desconfianças regionais em relação às intenções da grande potência (Battaglino, 2009, p. 80).

A relação do CDS com os Estados Unidos fica particularmente mais complicada quando se considera que cada país membro tem uma relação distinta com a grande potência (Abdul-Hak, 2013, p. 155). A relação de proximidade que a Colômbia mantém com os Estados Unidos, representa também um grande ponto de fragilidade ao órgão. Esse país é palco de um dos principais problemas para a segurança da região, o narcotráfico, e como visto pelo caso do Acordo Militar Colômbia-Estados Unidos, a Colômbia tem preferência pela manutenção da proximidade com a grande potência como forma de solução desse problema (Abdul-Hak, 2013, p. 163).

Fora desses eixos, o CDS enfrenta um terceiro e, talvez, seu principal desafio que diz respeito ao comportamento brasileira frente ao órgão. Como principal idealizador e fiador da iniciativa, uma atuação coerente do país é relevante para a consolidação do CDS. Entretanto, foi possível constatar um desempenho difuso do país frente ao Conselho (Fucille, 2014b, pp. 10-11). A situação do Brasil no Conselho, os interesses nacionais em manter uma atuação ativa no órgão e as dificuldades que o país enfrentou serão avaliadas ao longo do trabalho. Antes de chegar a essa questão, é pertinente compreender melhor a Política Externa do governo Lula e mais especificamente como as questões de defesa e segurança foram abordadas por essa política. A partir disso, será possível discutir com maior propriedade como a atuação brasileira nesse órgão pode ser vista como um desdobramento da Política Externa Brasileira.

Política Externa Brasileira e Política de Defesa Nacional

Levando em consideração as mudanças no Sistema Internacional, relacionadas ao fim do pós-Guerra Fria, evidenciou-se ao Brasil que não se podiam deixar questões relativas à sua defesa e defesa sob o comando das grandes potências mundiais (Fuccille, Barreto e Gazzola, 2016, p. 85). Assim, sobretudo a partir do Governo Lula, o país reviu seu modelo de inserção internacional por meio de mudanças na sua Política Externa. Uma das questões centrais dessa nova política foi justamente assumir postura mais ativa nas discussões sobre a temática de defesa, colocando essas questões inclusive como parte da agenda prioritária. Nesse período também se fortaleceu a ideia da necessidade de uma Política de Defesa, guiada pelo Ministério da Defesa, que deveria complementar a Política Externa.

Durante o governo FHC, a busca pela autonomia se deu pela participação. De forma geral, esse modelo defendia a participação mais ativa do Brasil em fóruns internacionais multilaterais de forma que o país fizesse parte da “construção da nova ordem internacional” (Fuccille, Barreto e Gazzola, 2016, p. 83). Com o fim da Guerra Fria, os temas militares e de segurança foram momentaneamente deixados de lado em favor de discussões relativas à economia, meio ambiente, comércio, direitos humanos, entre outros, sendo esses os principais focos da inserção internacional do Brasil no período (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 286). Em comparação, a Política Externa do governo Lula buscou a “autonomia pela diversificação”. Essa diretriz tinha como objetivo permitir que o país assumisse uma “ação diplomática mais ativa e dinâmica” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 301) ao se inserir nas Relações Internacionais, dando ênfase a novos parceiros, porém sem abandonar parceiros tradicionais.

Uma mudança significativa das características do plano internacional ocorreu no início do governo George W. Bush em 2001, mais especificamente com os atentados de 11 de setembro 2001. A partir de então, os Estados Unidos passaram a assumir posição mais unilateral na condução da política internacional, demonstrando como seriam pautadas as relações do Sistema Internacional no século XXI (Vigevani, & Cepaluni, 2007, p. 289). Portanto, é compreensível porque uma

das características centrais da política de Lula seja a valorização dos “elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea” (Lula da Silva, 2003a, p. 18).

Durante o Governo FHC, a Política Externa Brasileira muitas vezes foi utilizada como instrumento para garantir a credibilidade internacional que o Brasil precisava para manter a estabilidade macroeconômica. Em comparação, no Governo Lula, a Política Externa foi mais “proativa e pragmática, um dos pés da estratégia do governo (...) buscando maior projeção regional e mundial com vistas a ampliar recursos de poder” (Hirst, Pinheiro e Lima, 2010, p. 23). Uma consequência interna dessa nova postura foi a pluralização de atores e a politização da Política Externa. Esta formulação foi feita em um ambiente complexo e, portanto, deveria levar em consideração os interesses de diversos atores e grupos domésticos. Nesse sentido, foi possível observar a participação destacada de outros Ministérios em assuntos relativos à política externa de forma a defender seus interesses nacionais por meio da atuação internacional, como fizeram o Ministério da Agricultura, o da Saúde e o da Defesa (Hirst, Pinheiro e Lima, 2010, p. 24).

Uma característica de continuidade entre os dois governos foi a importância dada à imagem do presidente na condução da Política Externa, a chamada “diplomacia presidencial” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 295). Essa prática ganhou força a partir do governo FHC, e o Presidente Lula a utilizou largamente durante seus dois mandatos (Hirst, Pinheiro e Lima, 2010, p. 28). A viagem que o Presidente Lula e o Ministro da Defesa, Nelson Jobim, fizeram pela América do Sul para angariar apoio para a criação do CDS pode ser vista tanto como exemplo da participação ativa que o presidente assumiu nas decisões da Política Externa Brasileira, quanto da iniciativa do Ministério da Defesa em questões internacionais.

A mudança das diretrizes do governo Lula foi perceptível em seu discurso de posse feito em 1º de janeiro de 2003, onde o Presidente mencionou a importância que a Política Externa teria em seu governo e como ela seria utilizada como “instrumento de desenvolvimento nacional” (Lula da Silva, 2003a, p. 17). No discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, feito na mesma data, foram definidas as linhas gerais da atuação externa do novo governo. Neste

momento foi mencionado que a América do Sul seria a prioridade brasileira (2003, p. 28), além da importância que seria dada ao Mercosul, aos países emergentes, como China, Rússia e Índia, as parcerias com a África e as relações Sul-Sul no geral. O Ministro, contudo, não deixou de evidenciar a necessidade de manutenção de relações próximas com os Estados Unidos, a “nação mais poderosa econômica, tecnológica e militarmente” e com a Europa (2003, p. 28).

A relação com os parceiros tradicionais, principalmente com a União Europeia e os Estados Unidos, continuou forte, em especial nos âmbitos econômico e comercial. Entretanto, foi superada a visão de que o vínculo com os países ricos do Norte era a única maneira de atingir as metas diplomáticas e econômicas do país (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 306). Especificamente com os Estados Unidos, o Brasil assumiu uma postura de “não-exclusividade” buscando fortalecer a ação multilateral e enfraquecer o unilateralismo que tinha voltado a ganhar força na atuação norte-americana (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 307). Esse posicionamento pode ser visto na afirmação de Lula de que o Brasil ia “ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo” (2003a, p. 18).

A revitalização das relações Sul-Sul tinha como objetivo “articular alianças políticas, econômicas e tecnológicas com os Estados da periferia do Sistema Internacional para promover e defender os interesses nacionais” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 292). A estratégia das relações Sul-Sul tinha dois eixos de referência principais: as relações com a África e as relações com as nações emergentes. A renovada onda de interesse brasileiro na África ocorreu por motivos econômicos, relacionado aos interesses de empresas nacionais no mercado africano, e políticos, relacionado aos interesses governamentais de ter grande número de aliados no novo tabuleiro mundial (Hirst, Pinheiro e Lima, 2010, pp. 32-3). Em comparação, a aproximação com as nações emergente como China, Rússia, Índia e África do Sul, buscava “maior poder de barganha nas negociações internacionais” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 325), principalmente nas negociações comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em seu discurso de posse como Secretário-Geral das Relações Exteriores, feito no dia 09 de janeiro de 2003, Samuel Pinheiro Guimarães

reiterou a importância que seria dada à América do Sul. Segundo ele, “a ação na América do Sul deverá atender aos objetivos de construir uma integração econômica e cooperação política e social” (2003, p. 28). Além disso, ele mencionou uma série de vulnerabilidades externas que impediam o desenvolvimento econômico, político e social do país, sendo a ausência do Brasil nos principais centros de decisão mundial uma delas (2003, p. 27). Segundo Hirst, Pinheiro e Lima, a América do Sul deve representar o primeiro ponto de projeção da presença brasileira nas Relações Internacionais (2010, p. 30). Nesse sentido, se colocar internacionalmente como potência regional capaz de garantir o desenvolvimento e de manter a estabilidade da região traria repercussões positivas internamente e externamente para o Brasil (Amorim, 2003, p. 23). De um lado, o desenvolvimento e estabilidade da região são essenciais para o bem-estar nacional. Por outro, podem mostrar para o mundo que o país tem o que é preciso para agir internacionalmente e com isso superar parte das vulnerabilidades mencionadas por Guimarães.

Na época da posse do Presidente Lula, muita atenção foi dada ao MERCOSUL e a necessidade de revitalizar esse bloco. Mais do que um projeto de integração econômica e comercial, Lula considerava o MERCOSUL como um “projeto político” (2003a, p. 18). Nesse contexto, o bloco era considerado prioritário para criação da “base material para a união política da América do Sul” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 318). Em relação à atuação brasileira nas questões de defesa e segurança na América do Sul, ao menos nos primeiros anos do governo, poucas ações específicas foram feitas. Apesar das tentativas para reativar o MERCOSUL, e do aparente destaque das questões econômicas em relação às questões de defesa e segurança, ao longo dos dois mandatos de Lula foi possível perceber que:

Os avanços obtidos nos terrenos políticos e de defesa têm sido mais relevantes do que aqueles na área econômica. Enquanto no MERCOSUL persiste um conjunto de entraves na agenda de negociações comerciais do bloco, a diplomacia brasileira mostrou seu pró-ativismo na Comunidade Sul-Americana, agora renomeada como União das Nações Sul-Americanas (Unasul), e na posterior criação do Conselho de defesa Sul-Americano (CDS) (Hirst, Pinheiro e Lima, 2010, p. 32).

A questão da busca pela autonomia, como mencionado, era parte essencial da Política Externa Brasileira. No entanto, foi apenas a partir

do Governo Lula que a questão da autonomia passou a considerar também a vertente da defesa (BARRETO, 2016, p. 39). Durante o primeiro mandato do Governo Lula, o tema da defesa ainda era pouco presente. Isso ocorreu principalmente devido à visível fragilidade do Ministério de Defesa (MD), que desde sua criação em 1999, ainda durante o governo FHC, não tinha se consolidado. A constituição do MD representou uma mudança radical nas relações entre civis e militares, entretanto, inicialmente, este Ministério não foi capaz de se colocar como planejador estratégico e nem como articulador entre as Forças Armadas e a Diplomacia (Oliveira, Brites, & Munhoz, 2010, p. 51). Nesse momento, a criação do MD foi considerada mais como uma questão interna, relacionada ao “controle civil sobre as Forças Armadas e a reintegração dos militares ao processo democrático” (Oliveira, Brites e Munhoz, 2010, p. 62), do que parte de uma estratégia de política exterior. Uma das poucas atuações internacionais das Forças Armadas brasileiras nesses anos foi a participação nas Missões de Paz da ONU (Barreto, 2016, p. 48).

O fortalecimento do Ministério da Defesa teve início a partir da posse do Ministro Nelson Jobim em 2007. No discurso de Lula feito por ocasião da posse de Jobim em 25 de julho de 2007, o presidente defendeu a necessidade de se repensar o Ministério. Segundo ele,

O Ministério da Defesa, tal como está, está aquém daquilo que é a exigência, da sociedade brasileira, do funcionamento de um Ministério da Defesa. É preciso que a gente tenha o Ministério da Defesa com força suficiente para fazer as mudanças que precisam ser feitas (Jobim, 2007, p. 6).

O êxito de Jobim onde diversos Ministros haviam falhado se deu pela sua maior capacidade de adquirir apoio dos militares dentro do Ministério, mas, especialmente, pelo momento de seu mandato que coincidiu com a vontade política do governo Lula de desenvolver a Política de Defesa (Barreto, 2016, p. 49). Ademais,

O novo governo empenhou-se em superar certas condições que passaram a ser entendidas como debilidades do Brasil e, entre elas, a defasagem na qual se encontravam as capacidades defensivas do país. As motivações para essa superação passavam, no discurso governamental, principalmente pela obrigação de melhor proteger os recursos naturais, mas também pelo entendimento de que o Brasil necessitava de Forças Armadas condizentes com seu tamanho e importância, partindo da interpretação de

que um país como o gigante sul-americano precisaria de eficaz capacidade dissuasória (Fuccille, Barreto e Gazzola, 2016, p. 86).

Foi durante esse período que se iniciaram as iniciativas de cooperação internacional em defesa, inicialmente bilaterais com países da Europa. O momento marcante da participação do MD na execução da Política Externa foi a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano em 2008, que mostrou alinhamento entre a ação do Ministério da Defesa e a agenda da Política Externa (Barreto, 2016, p. 50). A iniciativa de criação do CDS contou com pouca participação do Ministério das Relações Exteriores, o que destaca a posição conquistada pelo MD na execução da Política Externa Brasileira (Barreto, 2016, p. 50). Nesse caso, a diplomacia presidencial foi mais ativa do que a diplomacia burocrática do Itamaraty.

No início da gestão de Jobim no MD, o principal documento sobre a defesa era a Política de Defesa Nacional (PDN), que tinha sido atualizada em 2005. Esse documento era responsável por definir as linhas gerais e os objetivos da Política de Defesa brasileira. Ele fazia uma análise mais abrangente da questão da defesa, incluindo temáticas diversas: política, militar, econômica, social, ambiental e científico-tecnológica (Abdul-Hak, 2013, p. 82). Além disso, menciona a importância da América do Sul como entorno estratégico do Brasil e como a estabilidade dessa região é importante para a defesa do país (Brasil, 2005, p. 3). No que se refere à cooperação na área de defesa, o documento define que “é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regional” (Brasil, 2005, p. 3). Nesse sentido, é possível observar que, mesmo três anos antes do início das discussões oficiais relativas à criação de um órgão regional de cooperação em defesa, o Brasil já considerava essa questão crucial a ponto de mencioná-la no seu principal documento sobre o tema.

Em 2008, foi lançada a Estratégia Nacional de Defesa (END) que trabalhava a questão da defesa de forma mais específica e mais completa do que o PDN de 2005. Esse documento foi essencial, pois apresentava “os princípios, fundamentos e objetivos da Defesa e da projeção estratégica do Brasil” (Saint-Pierre, 2010, p. 7). Nele foram definidas as estratégias nacionais, principalmente no que diz respeito à atuação

das Forças Armadas, a reconstrução da indústria militar, a valorização dos setores estratégicos e a atuação em regiões prioritárias. Na mesma linha da PDN, a END reconhece a América do Sul como a região por excelência para a construção de uma maior autonomia brasileira. Entretanto, no que diz respeito à questão da cooperação em defesa, a END vai além da PDN defendendo explicitamente a necessidade de:

Estimular a integração da América do Sul. Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região (Brasil, 2008, p. 5).

Uma das principais críticas feitas a END foi que apesar de ser um documento essencial para a divulgação do pensamento estratégico brasileiro, ele não foi decorrente de um grande debate nacional que incluiu os diversos atores da sociedade civil de forma a aproximá-los dos temas de defesa e segurança (Oliveira, Brites e Munhoz, 2010, p. 59). Logo, ela não tinha a mesma legitimidade que um Livro Branco, instrumento que só seria adotado pela Política de Defesa brasileira em 2010 (Saint-Pierre, 2010, p. 16). De qualquer modo, a menção do CDS permite depreender que as propostas de criação desse órgão pelo Brasil e atuação ativa que o país manteve nesse órgão estão de acordo com as novas diretrizes da Política de Defesa Nacional.

Saint-Pierre considera que a Política Externa representa “a atuação externa de cada Estado na ordem internacional” (2010, p. 4). Para isso é necessário que os países utilizem dois instrumentos que permitam que eles se manifestem e defendam seus interesses internacionalmente, são eles a estratégia e a diplomacia.

Nesse sentido, fica evidente que ambos os instrumentos e, consequentemente, os Ministérios que os comandam devem estar a serviço do “governo eleito, este sim, único e legítimo formulador da política externa” (Saint-Pierre, p. 2010, p. 5). Portanto, para que a Política Externa seja efetiva e eficiente ela depende essencialmente da conexão entre esses dois instrumentos. Uma fragilidade da conexão entre diplomacia e estratégia no Brasil foi por muito tempo a inexistência de um Livro

Branco de Defesa que expressasse as intenções nacionais. Sendo assim, apesar das críticas, a END foi essencial, pois representou o primeiro documento oficial brasileiro que expressava a “visão de mundo e da região, suas percepções das ameaças e desafios aos seus interesses, assim como a disposição e organização da força para afrontá- los” (Saint-Pierre, p. 2010, p. 5-6).

Outra fragilidade dessa conexão é que historicamente a diplomacia esteve muito mais presente na expressão da Política Externa Brasileira do que a estratégia (Fuccille, Barreto, & Gazzola, 2010, p. 82). Entretanto, para Saint-Pierre,

Talvez o Brasil nunca antes tenha passado por uma prova tão clara para mostrar o funcionamento dessa dialética como no momento atual. Depois de muito insistir em seus discursos sobre a prioridade do cenário sul-americano para a política externa, definido como objetivo da estratégia de inserção internacional do Brasil, o Governo presidido por Luiz Inácio Lula da Silva promoveu a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e liderou a criação, dentro dessa instituição, do Conselho de Defesa Sul- Americano (CDS), mostrando com esses gestos sua determinação em relação a este cenário sub-regional. Ambas as propostas exigem a sintonia das gramáticas militar e diplomática em sua adequação à lógica da política externa (2010, p. 6).

A capacidade do Brasil de atuar internacionalmente depende, portanto, de uma relação coerente entre a diplomacia, executada pelo Ministério das Relações Exteriores, e a estratégia, executada pelo Ministério da Defesa. A consolidação do Ministério da Defesa durante o governo Lula foi essencial para que a estratégia passasse a ter participação tão ativa na Política Externa Brasileira quanto à diplomacia. Ambas são instrumentos da Política Externa criada pelo governo Lula que por meio da diversificação, sobretudo nas relações com novos parceiros do Sul-global, sem, entretanto, deixar de lado os parceiros tradicionais, buscou atingir os objetivos de promover uma maior participação brasileira nos assuntos mundiais, de ampliar os recursos de poder nacional e de projetar a influência brasileira no Sistema Internacional.

Nesse sentido, a criação da Unasul e mais especificamente do CDS, podem ser vistos como expressão da nova Política Externa adotada pelo Presidente Lula, que foi capaz de relacionar de maneira coerente tanto a ação diplomática quanto a estratégia para atingir os objetivos

nacionais. Por um lado, esses órgãos representaram uma aproximação com a América do Sul e a valorização desse espaço, assim como foi defendido largamente pelo Presidente Lula e por Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães. Por outro lado, o CDS representa a valorização da discussão dos temas ligados à defesa que, na atual ordem internacional do século XXI, parecem ser essenciais para a consolidação do país como ator de significância internacional.

Após a compreensão mais ampla da Política Externa adotada pelo Governo Lula e da relação desta com as questões de defesa e de segurança, a próxima parte apresenta os interesses brasileiros em manter atuação ativa nesse órgão, as dificuldades que o Brasil enfrentou no CDS e, os desafios impostos pelas mudanças de governo na Política Externa Brasileira em relação ao CDS.

A Política Externa Brasileira e o Conselho de Defesa Sul-Americano

Apesar do CDS ser um órgão de discussões voltado para a questão da cooperação em defesa, ele pode servir de base para diversas outras iniciativas, já que “seu objetivo não é meramente técnico e operacional, mas também político, na medida em que contribui para gerar confiança e consolidar as relações entre os participantes” (Abdul-Hak, 2010, p. 26). A cooperação promovida por esse órgão pode ser vista como instrumento diplomático brasileiro, de forma que os interesses do país em manter uma atuação tão ativa no órgão não estavam relacionados unicamente a interesses militares ou na área de defesa.

Historicamente, a América do Sul não sofreu com muitos conflitos militares entre seus países, e por isso a atuação das Forças Armadas brasileiras esteve mais voltada para o plano interno. Além disso, após o fim da Ditadura Militar, existiu uma tentativa de diminuir o poder das Forças Armadas e de submetê-las aos poderes civis. A conjugação desses fatores fez com que o Brasil não tivesse oportunidades para desenvolver suas capacidades militares (Abdul-Hak, 2013, p. 199). Entretanto, um país com as dimensões brasileiras, e que pretende se inserir como ator influente no sistema internacional não pode abandonar discussões de cunho estratégico-militar (Fuccille, 2014a, p. 118)

e muito menos deixar sua defesa sob os cuidados de outros países. Nesse sentido, em um primeiro momento, a cooperação no tema de defesa possibilitada pelo CDS poderia ser de grande contribuição para desenvolver as capacidades militares nacionais, principalmente por meio do intercâmbio de experiência e de tecnologia.

O CDS pode também servir de base para o desenvolvimento da indústria bélica nacional. A América do Sul se encontra muito distante do resto do mundo no quesito produção de armamentos e por isso é muito dependente de importações, principalmente dos Estados Unidos (Battaglino, 2009, p. 86). As inúmeras dificuldades na compra de armamentos e o fato de que os armamentos importados na maioria dos casos já estão ultrapassados representam ameaças à segurança do Brasil e da região como um todo, que não tem capacidade de resistência militar. Nesse sentido, o CDS teria potencial para ser a base da reconstrução da indústria de defesa brasileira, pois garantiria o aumento da escala de produção para o mercado regional e não apenas nacional, justificando os altos investimentos (Battaglino, 2009, p. 88). Por conseguinte, o órgão também poderia ser responsável pela consolidação de uma capacidade dissuasória regional (Abdul-Hak, 2013, p. 193).

No que diz respeito às políticas de defesa, o CDS defende em seus Planos de Ação, atividades como a troca de experiências na elaboração de doutrinas e políticas nacionais de defesa, o intercâmbio de pessoal, treinamento e exercícios militares conjuntos, coordenação de ações humanitárias, análises conjuntas de aspectos da situação internacional, entre outros (Abdul-Hak, 2010, p. 147). A adoção dessas políticas tinha por objetivo aumentar a transparência entre os países da região e diminuir as desconfianças e hostilidades regionais, de forma a fortalecer a unidade sul-americana, e conseqüentemente permitir a construção da tão desejada identidade de defesa sul-americana, como mencionada no Estatuto de CDS (2008, p. 2). Além disso, a superação conjunta de problemas compartilhados em temas considerados conflitivos e estratégicos, como a defesa e a segurança, garantiria maior previsibilidade nas relações entre os países membros e, como resultado, diminuiria a instabilidade da região.

O CDS representa um fórum permanente de debate que engloba todos os países do continente e, portanto, as decisões sobre as políticas de

defesa no seu âmbito são tomadas pelos países da região. Essa situação garante que as políticas adotadas não serão impostas por outros países, diminuindo assim a interferência de potências externas na região, principalmente dos Estados Unidos (Fuccille, & Rezende, 2013, p. 88). Isso asseguraria mais autonomia e independência regional na formulação dessas políticas, que seriam focadas apenas nos problemas locais (Abdul-Hak, 2013, p. 240). Uma maior autonomia na tomada de decisões em questões tão sensíveis quanto defesa regional possibilitaria também a consolidação da confiança entre os países membros, o que pode extrapolar para decisões políticas e econômicas, auxiliando no processo de integração do continente (Barreto, 2013, p. 67).

Entretanto, o principal interesse nacional no CDS não é militar e não está relacionado diretamente à questão da defesa. À primeira vista, o CDS tem como objetivo principal fortalecer as relações de cooperação, inicialmente em um nível militar e de defesa, podendo se espalhar para os âmbitos político, econômico e social. Contudo, apesar de importantes e significativos, os interesses mencionados representam meios que o Brasil utilizou para atingir o objetivo definido pela Política Externa do Governo Lula: buscar maior projeção regional e mundial com vistas a ampliar recursos de poder (Hirst, Pinheiro e Lima, 2010, p. 23).

A diminuição das vulnerabilidades do país, por meio da retomada das capacidades militares, da reconstrução de uma indústria bélica nacional e da conquista da capacidade dissuasória, é fundamental se o Brasil pretende ser considerado ator de influência. A liderança que o país pretende exercer na região não pode ser baseada apenas em discursos. A atuação regional e internacional do Brasil tem que ter uma base material, de forma a dar mais credibilidade às ações e aos interesses do país (Battaglino, 2009, p. 80). Da mesma forma, a atuação ativa na criação da identidade sul-americana de defesa e a maior autonomia e independência regional na escolha de políticas, dão espaço para que o Brasil se coloque como porta-voz internacional dos interesses da região, conseqüentemente assumindo o papel de liderança essencial a suas pretensões internacionais.

Um ambiente regional estável, que seria decorrente da diminuição das desconfianças e das hostilidades promovidas pelo CDS, também é importante tanto para o desenvolvimento interno do país, quanto

para a consolidação dos planos internacionais definidos pela Política Externa. Por um lado, a estabilidade é relevante para o incremento das potencialidades brasileiras (Fuccille, 2014b, p. 6), uma vez que o país poderia focar seus esforços no progresso e no bem-estar nacional (Amorim, 2003, p. 23). Por outro lado, a capacidade do Brasil de se mostrar como fiador dessa estabilidade e da cooperação na região é essencial para o país ser reconhecido internacionalmente como um *global player* (Fuccille, 2015, p. 5).

Dessa forma, é possível dizer que o principal objetivo do Brasil ao manter atuação tão ativa no CDS era o desenvolvimento da América do Sul como uma plataforma em que o país pudesse ter condições de exercer uma liderança regional e, conseqüentemente, se projetar mundialmente (Barreto, 2016, p. 104). A América do Sul é a região de atuação do Brasil por excelência e por isso o país só tinha a ganhar ampliando e fortalecendo a relação com essa região (Medeiros Filho, 2009, p. 11). A consolidação da ideia do país como ator de influência global depende da aceitação e do reconhecimento dos outros Estados, justificando a necessidade brasileira de apoio do seu entorno regional. Para que o Brasil possa atuar internacionalmente, ele precisa ganhar mais força regionalmente, atuando como líder e protagonista da sua região. Ademais, colocando-se como representante desses países, ele terá maior legitimidade e poder nas negociações internacionais (Duarte, 2012 p. 16). O Brasil já goza de certa liderança econômica na região, o CDS permitiria que o país assumisse também a liderança estratégica (Barreto, 2016, pp. 74-5).

Além de uma oportunidade, a atuação do Brasil em um fórum como esse, é uma necessidade caso o país queira realmente se colocar com um ator global. Essa atuação mostra as intenções cooperativas do país, sem que ele tenha que abandonar suas capacidades militares para evitar suspeitas de seus vizinhos. O CDS pode representar “o principal instrumento de que dispõe o Brasil para reafirmar a natureza pacífica e defensiva de seu reequipamento militar, compatível com suas novas oportunidades de inserção no sistema internacional” (Abdul- Hak, 2013, p. 206). Além disso, mostra que a atuação internacional do país é baseada no respeito à autonomia, independência e soberania dos outros países (Melo, 2015, p. 459).

A Política Externa Brasileira “utiliza os processos de integração para estabelecer ou consolidar a rede de cooperação e poder ao sul, partindo da América do Sul e avançando para alianças com outras regiões a fim de realizar sua meta de país globalista” (Cervo e Bueno, 2011, p. 548). Na maioria dos casos,

conforme os modelos tradicionais, a defesa acaba por aparecer como um dos últimos estágios do processo de integração regional. No caso Sul-Americano, esta proposta parece ter sido invertida, aparecendo como a pavimentadora de outros processos integrativos e na formação discursiva da construção de identidade e interesses comuns na América do Sul (Fuccille, 2015, p. 3).

A escolha pela vertente da defesa como pavimentadora dos interesses comuns na América do Sul pode ser explicada por uma conjunção de motivos. Desde a percepção da importância das questões de defesa na nova ordem internacional, passando pela consciência dos líderes dos países da região da necessidade de pensar melhor a cooperação e defesa regional, até o entendimento por parte do Brasil que o fortalecimento da capacidade de defesa era fundamental para a consolidação da posição internacional do país. Considerando esses fatores em conjunto, as hipóteses que guiaram esse trabalho foram que a cooperação na área de defesa e segurança, que culminou na criação do CDS, foi decorrente primeiro do contexto regional favorável à cooperação e segundo da percepção de que esse órgão era essencial na consecução dos objetivos da Política Externa do governo Lula.

Assim como defendido pela primeira premissa do trabalho, o início do século XXI foi marcado pela ascensão, nos países da América do Sul, de vários presidentes progressistas que tinham visão semelhante e positiva em relação à aproximação e a cooperação no continente, criando um ambiente propício para iniciativas regionais. Essa posição foi observada pelo aumento da frequência das reuniões entre esses líderes e pela posterior criação da Unasul. Esse período também foi marcado por alguns acontecimentos, relacionados ao narcotráfico, a entraves fronteiriços, a movimentos separatistas e até ao renovado interesse dos Estados Unidos na região, que deixaram evidente a necessidade de se retomar as discussões em torno da defesa e da segurança sul-americana. Nesse sentido, a criação do CDS, estava relacionada à visão comum da necessidade de um órgão permanente de discussão e de solução das

problemáticas desses temas. Apesar de algumas objeções, principalmente por parte da Colômbia, os países concordavam que a existência do CDS poderia ajudar na estabilidade da região, sobretudo porque envolvia todos e unicamente os países da América do Sul.

Um dos pontos centrais da Política Externa de Lula era a diversificação, mas não apenas das relações políticas e econômicas, mas das questões estratégicas sensíveis às Relações Internacionais, como a segurança e a defesa (Barreto, 2016, p. 39). Além disso, a inauguração do século XXI deixou evidente que as questões estratégicas não poderiam ser ignoradas no novo Sistema Internacional. Nesse contexto, durante o governo Lula, as questões políticas e econômicas continuaram a ser significativas para a definição da Política Externa, porém as questões estratégicas também passaram a ser amplamente consideradas.

A Política Externa é expressão da atuação de um país no Sistema Internacional, a qual deve ser baseada em dois instrumentos: a diplomacia, executada pelo Ministério das Relações Exteriores, e a estratégia, executada pelo Ministério da Defesa (Saint-Pierre, 2010, p. 4). A Política Externa Brasileira historicamente dava preferência ao instrumento diplomático, muitas vezes ignorando o instrumento estratégico. Entretanto, o Governo Lula representou uma virada nessa situação, justamente porque percebeu a importância que a estratégia em conjunto com a diplomacia tinha na consecução dos objetivos da Política Externa. Era consenso no governo que “a política externa precisa estar apoiada em uma política de defesa, e esta perspectiva ofereceu a base para a reestruturação da política de defesa e sua maior inserção na política externa” (Barreto, 2016, p. 105). Essa situação explica o foco dado pelo governo Lula no fortalecimento do Ministério da Defesa, uma vez que ele é o responsável pela execução das políticas estratégicas de defesa.

O Presidente Lula, na Mensagem ao Congresso Nacional de 2003, deixou claro que um dos principais objetivos da Defesa Nacional era “consolidar o papel do Brasil de promotor da integração regional em matéria de defesa” (Lula da Silva, 2003b, p. 6). Entretanto, nos anos iniciais do governo, não foi possível observar uma atuação tão incisiva nesse sentido, sendo que as iniciativas de coordenação regional nesse campo eram principalmente bilaterais (Pagliari, 2009, p. 229). Os do-

cumentos existentes na época relacionados à Defesa Nacional, como a Política de Defesa Nacional de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa de 2008, também mencionam a importância e a necessidade da cooperação em defesa com a América do Sul. O primeiro o fez de forma mais ampla, enquanto o segundo inclusive mencionava as negociações para a criação do CDS. Esses documentos também eram expressão dos interesses da Política Externa e mostravam como a cooperação em defesa e segurança já fazia parte dos planos do governo. Sendo assim, a criação do CDS em 2008 foi a primeira grande tentativa de institucionalizar a cooperação regional em defesa, que já fazia parte da agenda do governo Lula desde 2003.

Outro ponto central da Política Externa do Governo Lula era a necessidade de aproximação com a América do Sul, que deveria deixar de ser um espaço geográfico para se tornar um espaço político e social, principalmente por meio da consolidação da cooperação regional (Couto, 2010, p. 42). Nesse sentido, como defendido pela segunda hipótese, a iniciativa de criação do CDS como órgão deliberativo que envolvesse todos os países sul-americanos, estaria dentro da estratégia tanto de aproximação com o continente, quanto de valorização da cooperação com os vizinhos sul-americanos ambos defendidos pelo programa de Política Externa do governo Lula. Ao mesmo tempo, o órgão representa a necessidade brasileira de participar mais ativamente das questões de defesa nacional e regional, a busca por maior independência em relação às políticas dos países centrais, mesmo sem confrontar diretamente os Estados Unidos, e, principalmente, uma plataforma para a projeção regional e internacional do país.

O problema da atuação do Brasil no órgão era o risco de ser confundida com a tentativa brasileira de se tornar uma hegemonia regional que tentaria impor seu domínio sobre os países da região. A linha que separa liderança de hegemonia é tênue, entretanto, o país não pode exercer uma “liderança envergonhada” com medo de assumir sua posição no continente (Fuccille, 2014a, p. 8). As Medidas de Fortalecimento de Confiança, como divulgação de gastos militares, exercícios militares conjuntos, e compartilhamento de estratégias, além das atividades dos Planos de Ação são essenciais para evitar essa compreensão. Mesmo assim, para que essa visão desaparecesse, também seria necessária uma diminuição das enormes assimetrias da região, e que os países

passassem a ver o processo de cooperação como forma de atingir esse objetivo (Fuccille, 2014b, pp. 12-3).

A situação brasileira no CDS, entretanto, foi afetada principalmente pela atuação ambígua que o país tem no órgão. As iniciativas do Brasil frente ao CDS se mostraram incoerentes, pois em alguns momentos, o país se colocou como ator principal e *paymaster* do processo (Fuccille, 2013, p. 92), enquanto em outros colocou o tópico como secundário, não estando dispostos a arcar com os custos de conduzir o processo (Pagliari, 2009, p. 237). Pareceu existir uma grande vontade do governo central e do Ministério da Defesa, especialmente durante o governo Lula, de utilizar o CDS como uma plataforma para a liderança regional do Brasil. Todavia, em comparação, pareceu existir falta de capacidade de engajar os militares, de forma que eles não atuam de forma decisiva no processo. Existe uma concepção por grande parte deste grupo de que o CDS é “uma extravagância, fruto de devaneios esquerdistas, que não corresponde com a realidade” (Fuccille, 2015, p. 8). Assim como diversas organizações regionais na América Latina, o CDS é visto como uma política de governo e não de Estado e que, portanto, não sobreviveria à mudança de governo.

Os esforços em institucionalizar a cooperação regional em defesa em um órgão como o CDS levou em consideração que o momento histórico favorável e que os interesses dos governantes poderiam mudar, o que afetaria o processo. Nesse sentido, a existência do CDS como instituição parte da Unasul garante, ou deveria garantir, mais estabilidade e previsibilidade aos processos de cooperação, de forma a impedir que em longo prazo, fossem abandonados por novos governos (Couto, 2010, p. 38). Entretanto, a centralidade dada à ação do Presidente Lula, por meio da diplomacia presidencial, nas iniciativas diplomáticas e estratégicas foi uma das responsáveis pela fragilidade do CDS (Saint-Pierre, 2010, p. 7). A criação e manutenção do órgão foram muito defendidas pelo Presidente Lula e pela sua Política Externa, o que pode ter atrapalhado sua consolidação com o tempo, uma vez que com a mudança de governo ele deixou de ser apoiado pelo seu principal fiador.

A passagem do governo Lula para o governo Dilma Vana Rousseff (2011-2016) teve consequências para o CDS, que perdeu sua centra-

lidade. A Presidente Dilma Rousseff não priorizou a Política Externa e a Política de Defesa quanto ao governo Lula. Essa condução foi consequência tanto das características do novo governo, quanto das mudanças no cenário nacional e internacional. Por um lado, Dilma Rousseff não demonstrava interesse pela Política Externa e pela diplomacia presidencial que seus antecessores, o que explica a menor relevância dada a esses temas. Por outro lado, durante seu primeiro mandato, os efeitos da crise econômica internacional se tornaram mais fortes no Brasil. Nesse sentido, as políticas públicas nacionais foram mais focadas nos aspectos econômicos com o objetivo de minimizar os efeitos da crise (Fuccille, 2014b, p. 11). Além disso, a situação regional não era tão oportuna para a cooperação, o que afetou os planos domésticos, regionais e globais do país, diminuindo assim sua capacidade de atuar internacionalmente (Fuccille, 2015, p. 9). Portanto, existe o reconhecimento que no governo Dilma Rousseff não houve continuidade em relação à Política Externa do governo de Lula, pois ocorreram mudanças significativas das relações externas diante da transformação do cenário internacional. O governo Dilma Rousseff se caracterizou por transparecer um perfil mais baixo de atuação externa e uma contribuição brasileira com restrições no CDS, deflagrando um esmorecimento da política externa brasileira para América do Sul (Bressan, 2017).

Por sua vez, no governo de Michel Temer, a liderança brasileira na região se dissolveu, devido à crise política doméstica, a impopularidade, a falta de credibilidade daquele governo e, mormente, dos impactos negativos advindos das novas diretrizes da política externa brasileira (Castilho e Boas, 2018). A nova chancelaria escolhida por Michel Temer deu início a uma atuação mais pragmática na região, com distanciamento explícito de países não alinhados ideologicamente. A Venezuela sofreu duas suspensões consecutivas do MERCOSUL, em uma manobra política promovida pelo governo brasileiro, estando suspensa por tempo indeterminado.

Por conseguinte, no atual de Governo de Jair Messias Bolsonaro, a Política Externa Brasileira é marcada por retrocesso em conquistas dos governos anteriores, aliada à ideologização e alinhamento automático com os Estados Unidos, sobretudo quando este esteve sob o governo de Donald Trump (2017-2020). A política externa liderada pelo primeiro

Ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo Jair Bolsonaro, Ernesto Araújo, entendia que as instituições, organismos e acordos internacionais como uma ameaça à soberania e ao nacionalismo. No discurso do Ministro Araújo, a preservação da soberania está amparada por uma retórica anti-globalista e ideológica, baseada no argumento de que o globalismo seria anticristão e antiocidental, resultando na aculturação das nações. O governo Jair Bolsonaro seria contra um projeto de defesa e segurança regional, garantido institucionalmente por um organismo internacional (Bressan, 2020).

A agenda de ação bolsonarista no plano internacional consiste em negar os paradigmas, avanços e posicionamentos brasileiros para o regionalismo sul-americano conquistados no marco do regionalismo pós-hegemônico, aplicando uma visão política que mescla liberalismo econômico e conservadorismo político. A retórica negacionista e ideologizada do general, Ministro do Exército e chefe do Gabinete de Segurança Institucional do governo de Jair Bolsonaro, Augusto Heleno (GSI), entende qualquer projeto regional, como um organismo para a criação de uma zona de defesa regional, pode representar ameaça aos interesses nacionais e a soberania do país (Moura, 2020).

Portanto, diante das rupturas do percurso da política externa brasileira deste século, o governo de Jair Bolsonaro promove consequências negativas tanto ao país, como ao regionalismo sul-americano e seus órgãos regionais. A retórica ideológica, alinhada automaticamente aos Estados Unidos, resultou na destruição da liderança brasileira na pauta de defesa regional.

Definitivamente, o Brasil não tem angariado a manutenção de sua potência geopolítica na região para a consecução de um projeto regional baseado no CDS, que revigorasse o caráter da defesa sul-americana. As vicissitudes intencionais de Bolsonaro culminaram na inação brasileira e entorpecimento do CDS. A omissão e desmonte dos logros da PEB deste último governo, explica, em certa medida, a paralisia do CDS.

No entanto, o trabalho reconhece a integração regional como parte da estratégia internacional definida pela Constituição Brasileira, sendo o pilar da defesa de grande relevância à agenda de integração regional. Por sua vez, o Brasil se configura como centro polarizador e dinamizador da integração sul-americana (Rodrigues e Santos, 2020). Primeiro, o

país deveria retomar seu papel de liderança regional de influência política e geoestratégica. Segundo, com seu vasto território, há um interesse orgânico em matéria de segurança fronteiriça, em coexistência com princípio da não intervenção e respeito mútuo das soberanias nacionais. Terceiro, o país detém condições plenas materiais, organizacionais e doutrinárias para constituir um projeto regional na área de segurança. Quarto, o Brasil exerce papel indispensável para a constituição de um diálogo político regional na conformação de uma estrutura de governança regional. Quinto, ao participar de diversos projetos regionais para além do MERCOSUL, núcleo duro da integração sul-americana, o Brasil desempenha um papel central nos processos de integração. Sexto, o Brasil por ainda ser um polo de crescimento industrial, de tecnologia e inovação, deveria contribuir paulatinamente para o desenvolvimento regional. Sexto, o país ainda revela-se indispensável para a constituição de uma identidade sul-americana, fundamental para a instituição de uma Comunidade de Segurança Sul-Americana.

Fazendo um balanço do CDS para a Política Externa Brasileira, o órgão representou grande esperança brasileira para a consolidação de cooperação regional em defesa e em segurança, o qual detinha potencial para criar confiança e bases para uma integração mais efetiva do continente e que poderia ser usada como plataforma para a projeção regional e internacional do país. Durante esse período, as conjunturas nacional e internacional permitiram que a cooperação em defesa e o CDS assumissem papel central na Política Externa. Infelizmente, o Brasil, como proponente dessa iniciativa, não foi capaz de criar um discurso que convencesse os países da região da sua importância e de seus benefícios para dar continuidade mediante as mudanças de governo (Fuccille, 2015, pp. 8-9). Apesar das inúmeras iniciativas e atividades em comum, o CDS não foi capaz de atingir as expectativas geradas na sua fase embrionária. Ademais, a nova situação nacional e internacional a partir do governo Dilma Rousseff até o governo Jair Bolsonaro, não ajudou no desenvolvimento e consolidação da cooperação em defesa no âmbito do CDS.

Os processos de cooperação regional não ocorrem rapidamente e é normal que existam avanços e recuos. A criação da Unasul e do CDS foram essenciais para reafirmar a vontade brasileira de “concretizar os objetivos estratégicos da política externa brasileira de consolidação de

um processo de integração sul-americano” (Fuccille, e Rezende, 2013, p. 88). Entretanto, depois do momento inicial de florescimento da cooperação em defesa durante o governo Lula, os governos precedentes não deram a relevância necessária para esse processo, focando em problemas econômicos internos.

A ausência de planejamento do governo federal, principalmente nos temas de defesa e segurança, pode levar a estagnação e até a decadência desse processo, principalmente porque essas políticas precisam de projetos permanentes para realmente gerar resultados. Uma visão estratégica da integração sul-americana deveria ser a base para o fortalecimento do posicionamento regional e internacional brasileiro. Nesse sentido, a inexistência de um plano estratégico nos últimos anos representa um grande problema para a consolidação da América do Sul como região de protagonismo brasileiro.

Conclusão

O Conselho de Defesa Sul-Americano foi criado como parte da Unasul para ser uma instância de consulta, cooperação e coordenação e que representou a primeira tentativa institucionalizada de promover a cooperação no tema de defesa e entre os países da América do Sul. Propostas para a criação de um órgão nos moldes do CDS existiam desde 2006, porém, foi apenas em 2008, durante as negociações para a aprovação do estatuto da Unasul, que o tema voltou à agenda de discussões da região. O Brasil foi o principal idealizador dessa iniciativa. Tanto o Presidente Lula quanto o Ministro da Defesa Nelson Jobim, atuaram ativamente nas negociações que permitiram sua criação, viajando por todos os países da região para angariar apoio para essa iniciativa. As negociações em torno de sua criação não foram simples, sendo necessária alguma barganha, principalmente com a Colômbia, para que ele finalmente fosse aprovado em dezembro de 2008.

Superado o momento inicial de criação, o CDS sempre enfrentou uma série de desafios para sua consolidação, tanto de natureza interna ao órgão quanto na relação deste com seu entorno regional, sobretudo com os Estados Unidos. Os países que compõem o CDS possuem realidades econômicas, políticas e sociais bem diferentes, o que leva a diferentes

problemas e concepções de segurança e defesa. Nesse sentido, é difícil criar consenso quanto aos interesses e objetivos da região como um todo, particularmente devido ao fato de que todas as decisões devem ser tomadas por unanimidade ou pelo menos sem a objeção explícita de um dos membros. Além disso, a relação que o CDS e cada um dos seus membros possuem com os Estados Unidos ocasionam desafios para o órgão. Por um lado, porque existem países mais interessados na manutenção da relação com a grande potência do que com os países da região. Por outro, mesmo que a região e o Conselho não apresentem ameaça direta ao poder dos Estados Unidos, este pode não estar interessado em dar maior autonomia e independência para a região definir suas políticas de defesa. As premissas que guiaram as discussões desse trabalho foram que a criação do CDS, decorrente da valorização do tema de defesa e segurança, foi resultado de um contexto regional favorável à cooperação e, principalmente, da percepção por parte do Brasil de que esse órgão era um instrumento importante para a consecução dos objetivos da Política Externa do Governo Lula.

O cenário regional favorável à cooperação em diversas frentes e o desenvolvimento de iniciativas regionais foram decorrentes da ascensão de uma série de presidentes progressistas nos países da região, que apoiavam uma agenda diversificada em relação à cooperação econômica. A criação da Unasul no início de 2008 foi resultado de um consenso da necessidade de se repensar as iniciativas de cooperação regional levando em consideração os interesses e as preocupações da região que transcendem a cooperação econômica e comercial. Seu objetivo geral era a consolidação de um espaço de integração na América do Sul e, por isso, ela poderia agir como pilar de todo o processo de cooperação da região. Em seu estatuto de criação a questão da defesa da região é apenas brevemente mencionada, entretanto, ela serviu de base para a criação do CDS, órgão prioritário para o desenvolvimento de iniciativas de cooperação em defesa e segurança na região.

As diretrizes da Política Externa adotadas pelo Presidente Lula a partir de 2003 estavam de acordo com a nova realidade do Sistema Internacional, que obrigava o país a repensar suas estratégias de inserção internacional, colocando em pauta as questões de Defesa. Ao mesmo tempo, essas diretrizes refletiam os interesses brasileiros de uma atuação internacional mais proativa e pragmática buscando

maior projeção regional e internacional com vistas a ampliar recursos de poder. Nesse sentido, a nova Política Externa focava mais na diversificação de parcerias, deixando evidente a prioridade à América do Sul e as relações Sul-Sul.

Os interesses do Brasil no CDS discutidos neste trabalho, como otimização das capacidades militares, o desenvolvimento de uma indústria bélica, a diminuição das desconfianças e hostilidades regionais, a criação de uma identidade sul-americana de defesa, o aumento da autonomia para a formulação de políticas e a contenção da instabilidade regional, são importantes para o país, mas, acima de tudo, são meios para atingir o objetivo máximo da Política Externa. Esses interesses são essenciais para que o Brasil se coloque como líder na região e para que ele seja visto internacionalmente como um ator global. Nesse sentido, a América do Sul, no geral, e o CDS, especificamente, podem ser vistos como uma plataforma para a projeção internacional do Brasil.

Entretanto, a atuação do Brasil no CDS foi largamente prejudicada pelo posicionamento ambíguo do país. Em alguns momentos, o país se colocou como líder do processo, enquanto em outros não se mostrou disposto a arcar com os custos dessa liderança. Além disso, a ação brasileira no CDS foi afetada pelas mudanças no governo brasileiro, de Lula a Jair Bolsonaro, e das condições regionais. A criação do Conselho foi centralizada no Presidente Lula, por sua vez, a Presidente Dilma Rousseff não endossou esta política. Por fim, a mudança no contexto favorável da região terminou por consolidar o desinteresse pelo CDS de forma a atrapalhar sua consolidação como órgão de cooperação sul-americano.

No primeiro período, o CDS foi fundamental para a conformação de um ambiente regional de confiança e que aproximou os países da região, contribuindo para o fortalecimento do processo de integração regional partindo da cooperação em defesa. Entretanto, um segundo período de esvaziamento do regionalismo sul-americano acometeu o CDS. Os governos brasileiros posteriores retiraram a centralidade do CDS e da cooperação regional no geral, principalmente porque se afastaram das discussões da Política Externa e se focaram na política econômica interna. O grande problema de decisões como esta e da ausência de planejamentos estratégicos para a Política Externa e para cooperação

em defesa, é que elas precisam de estratégias a longo prazo para gerar resultados. A incapacidade nacional de adotar uma Política Externa e uma Política de Defesa que sejam políticas de Estado e não de governo, obstrui a tentativa brasileira de se colocar como um líder regional e um ator relevante nas Relações Internacionais. Por sua vez, o CDS tornou-se refém destas mudanças e de tais decisões governamentais. Portanto, políticas na área de defesa devem ser tratadas como políticas de Estado, e não apenas como políticas de governo, justamente por tratarem de Segurança e Defesa.

Seria muito importante à estratégia geopolítica brasileira que o governo brasileiro defendesse maior protagonismo na América do Sul no campo da defesa, sendo o CDS o principal mecanismo de atuação. A despeito dos desafios, as vantagens em estabilidade política interna e externa, segurança regional e desenvolvimento nacional superam os esforços validando qualquer estratégia nacional nesse sentido. Com isso, o trabalho endossa a ideia de que as Forças Armadas Brasileiras tenham como referência o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESD), ambos constituintes do CDS, para influenciar a região sul-americana, construindo uma identidade sul-americana e reforçando a importância da consolidação desta organização que preconiza a defesa na região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abdul-Hak, A. P. N. (2013). *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS)*. Brasília: FUNAG, 280 p. Disponível em <http://funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf>. Acesso em: 30/03/2021.

Amorim, C. (2003). Discurso do Embaixador Celso Amorim por Ocasão da sua Posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores em 01 de janeiro de 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, n 92, p. 21 – 26. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N92_1Sem_2003.pdf>. Acesso

em: 30/03/2021.

Barreto, L. (2016). *A dimensão da defesa na política externa dos Governos Lula da Silva (2003-2010) e Rousseff (2011-2014)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. São Paulo: 120 p. Disponível em <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/144188/barreto_l_me_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 30/03/2021.

Battaglino, J. (2009). O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: Uma convergência de vantagens. *Nueva Sociedad – Especial em Português*. Buenos Aires, p. 79 – 89. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/p7-6_1.pdf>. Acesso em: 30/03/2021.

Brasil (2005). Ministério da Defesa. *Política de Defesa Nacional*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm>. Acesso em: 30/03/2021.

Brasil (2008). Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>. Acesso em: 30/03/2021.

Bressan, R. N. (2020). Política externa brasileira hacia América del Sur: la gobernanza regional de la Amazonia en el gobierno Bolsonaro. In: PASTRANA, E; STOPER, N. *Gobernanza multinivel de la Amazonia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer : ESAP. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/273477/11482518/Gobernanza+Multinivel+de+la+Amazonia.pdf/58d120e4-07da-211a-d1dc-17da75caf79f?version=1.0&t=1611927983522>. Acesso em: 30/03/2021.

CDS (2008 a). *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul*. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf>. Acesso em: 30/03/2021.

CDS (2008b). *Regulamento do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf>. Acesso em: 30/03/2021.

Cervo, A. (2008). Integração da América do Sul depende do Brasil. *Meridiano 47*. Brasília, vol. 9 n. 96, p. 3-4. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/1230/887>>. Acesso em: 30/03/2021.

Cervo, A., Bueno, C. (2011). *História da política exterior do Brasil*. 4 ed. rev. ampli. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 525-560.

Couto, L. F. (2010). Política externa brasileira para a América do Sul - As diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*. Porto Alegre, vol. 10, n 1, p. 23-44. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6591>>. Acesso em: 30/03/2021.

Duarte, L. R. (2012). *Conselho de Defesa Sul-Americano: uma investigação das teorias das relações internacionais que influenciaram na sua proposição*. Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE). Rio de Janeiro: ESG, 2012. 67 p. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/Monografias/2012/DUARTE.pdf>>. Acesso em: 30/03/2021.

Torres, L., Gomes, M. (2013). O Conselho de Defesa Sul-Americano como mecanismo de integração: o papel do governo brasileiro. *Anais ABED-PB 2012*. João Pessoa.. Disponível em: <<http://abedpb.org/anais/index.php/2012/article/view/12>>. Acesso em: 30/03/2021.

Fuccille, A.; Rezende, L. P. (2013). Complexo Regional de Segurança da

- América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 35, n 1, p. 77-104. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100003>. Acesso em: 30/03/2021.
- Fuccille, A. (2014a). O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. Porto Alegre, ano 1, n. 1, p. 112-146. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbed/article/viewFile/49245/30868>>. Acesso em: 30/03/2021.
- Fuccille, A. (2014b). *Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): balanço e perspectivas*. In: IX Encontro ABCP. Brasília, 4 a 7 de agosto. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/conselho-defesa-sul-americano-cds-balanco-e-perspectivas-714.pdf>>. Acesso em: 30/03/2021.
- Fuccille, A. (2015). *O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul: um novo modelo de defesa sub-regional?* In: VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política da Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 22 al 24 de julio. Disponível em: <<http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Full-Paper-ALACIP-Fuccille.pdf>>. Acesso em: 30/03/2021.
- Fuccille, A., Barreto, L., Gazzola, A. E. (2016). Novos Tempos? Considerações sobre diplomacia e defesa no Governo Lula (2003-2010). *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*. Brasília, n.22, p. 79-93, Jan/Abr. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6736/1/BEPI_n22_Novos.pdf>. Acesso em: 30/05/2017.
- Guimarães, S. P. (2003). Discurso do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães por ocasião de sua posse como Secretário-Geral das Relações Exteriores, no Palácio do Itamaraty em 09 de janeiro de 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, n 92, p. 27 – 30. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N92_1Sem_2003.pdf>. Acesso em: 31/03/2021.

- Hirst, M., Pinheiro, L., Lima, M. E. S. de (2010) A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Ed. *Revista Nueva Sociedad*, Ed. SPE: p. 22-41. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/p6-2_1.pdf>. Acesso em: 31/03/2021.
- Lula da Silva, L. I. (2003a). Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional em 01 de janeiro de 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, n 92, p. 13 – 20, 2003a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N92_1Sem_2003.pdf>. Acesso em: 31/03/2021.
- Lula da Silva, L. I. (2003 b). Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura em 17 de fevereiro de 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2013-2003>>. Acesso em: 20/09/2017.
- Lula da Silva, L. I. (2007). *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da posse do Ministro da Defesa, Nelson Jobim*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/25-07-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-solenidade-de-posse-do-ministro-da-defesa-nelson-jobim/view>>. Acesso em: 31/03/2021.
- Medeiros Filho, O. (2009). *Conselho de defesa sul-americano: origens, demandas e propósitos*. In: III Encontro Nacional da ABED, 2009, Londrina. III Encontro Nacional da ABED. Disponível em: <www.uel.br/pos/mesthis/abed/anais/OscarMedeirosFilho> Acesso em: 31/03/2021.
- Melo, F. (2015). Conselho de Defesa Sul-Americano e Integração Regional: análise da história recente. *Conjuntura Global*. Curitiba, vol. 4, n.3, p. 457-466, set./dez. 2015. Disponível em <<http://www.humanas.ufpr>>

br/portal/conjuntura/global/files/2016/02/12- Fabricio-Freitas.pdf>.
Acesso em: 31/03/2021.

Moura, P. (2020). *Heleno: Bom brasileiro é o que defende a soberania nacional*. Pleno: 19/10/2020. Disponível em: <https://pleno.news/brasil/politica-nacional/heleno-bom-brasileiro-e-o-que-defende-a-soberania-nacional.html>. Acesso em 31/03/2021.

Oliveira, G. Z., Brites, P. V., Munhoz, A. (2010). O papel do Ministério da Defesa na política externa brasileira para a América do Sul. *Revista Fronteira*. Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 49 - 66, 2o sem. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/6378>>. Acesso em: 31/03/2021.

Pagliari, G. C. (2009). *Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006*. Tese de Doutorado em Relações Internacionais- Universidade de Brasília. 281 f, p. 194-238. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/4361>>. Acesso em: 31/03/2021.

Rodrigues, B. S., dos Santos, M. C. (2020). Da segurança regional ao vácuo político: um estudo dos dez anos do Conselho de Defesa Sul-americano. *Coleção Meira Mattos: Revista Das Ciências Militares*, 14 (50), 127-149. <https://doi.org/10.22491/cmm.a026>. Acesso em 31/03/2021.

Saint-Pierre, H. L. (2010). A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. *Análise de Conjuntura*. Observatório Político Sul-Americano. Rio de Janeiro, n.8, agosto 2010. Disponível em: <<https://documents.tips/download/link/saint-pierre-hector-luis-defesa-na-politica-externa-dos-fundamentos-a>>. Acesso em: 31/03/2021.

Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar. ¿Es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 219, p. 145-156, 2009. SERBIN, A. OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en

América Latina, Documentos CRIES 14. Argentina, CRIES, 2010.

Serbin Pont, A. (2014). *El nuevo regionalismo y el Consejo de Defensa Suramericano*. 112 f. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/122087>>. Acesso em 31/03/2021.

Silva, M. V. M. (2010). Política Externa, Segurança e Defesa nos Governos Lula e Cardoso. *Revista Debates*. Porto Alegre, vol. 4, n 2, p. 159-177, julho/dezembro. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/12370/10587>>. Acesso em: 31/03/2021.

Souza, T. (2016). As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da Uasul. *Revista Carta Internacional*. Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 124-148, 2016. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/viewFile/485/331>>. Acesso em: 31/03/2021.

Teixeira Jr, A. (2010). Segurança Sul-Americana e Centralidade do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Ordem Regional. *Meridiano 47*. Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais. Brasília, vol. 11, n 4, p. 15-17, abril/2010. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/5117/4308>>. Acesso em: 31/03/2021.

Unasul (2008). *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas*. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PO RT.pdf>. Acesso em: 31/03/2021.

Unasul (2010) *Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa do CDS - Unasul*. 2010. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Regulamentos/Estatuto-CEED-Port.pdf>>. Acesso em: 31/03/2021.

Unasul (2013). *Estatuto da Escola Sul-Americana de Defesa do CDS - Unasul*. Disponível em: <http://esude-cds.unasursg.org/lecturas/esude/estatutos/2016.11.23%20ESTATUTO%20ESUDE_PORT_%20com%20correc%CC%A7o%CC%83es_Final.pdf>. Acesso em: 31/03/2021.

Vigevani, T.; Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 29, n 2, p. 273- 335, julho/dezembro 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002>. Acesso em: 30/05/2017.

Vitte, C. (2013). A integração regional e hemisférica em segurança e defesa na América do Sul, a partir da Guerra Fria, e o protagonismo brasileiro: algumas considerações. *Terra Livre*. São Paulo, ano 29, vol. 1, n. 40, p. 99-129, janeiro-junho. Disponível em: <<http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/viewFile/456/431>>. Acesso em: 31/03/2021.

RESUMO

O objetivo central desta pesquisa foi compreender os interesses brasileiros no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e na cooperação regional em defesa no período de 2008-2021, com maior ênfase no período de criação do órgão. Para tanto, o trabalho se debruçou para compreender o cenário político e econômico sul-americano no marco da fundação do CDS, para subsidiar a compreensão do processo de criação, desafios e perspectivas. Ademais foram discutidas tanto a Política Externa, como a Política de Defesa brasileiras, principalmente durante o governo de Luís Inácio “Lula” da Silva quando foi criado o CDS. A partir destas análises, o trabalho discutiu os interesses brasileiros neste órgão e os meandros da Política Externa Brasileira para a defesa regional. A pesquisa foi guiada por duas premissas. O primeiro argumento defende que o momento político da América do Sul proporcionou um contexto regional favorável à cooperação e ao regionalismo, os quais se incorporaram na agenda dos países da região, facilitando na criação do CDS. A segunda hipótese é que a atuação brasileira no

CDS era vista pelo governo de Lula como instrumento essencial para a consecução dos objetivos da Política Externa Brasileira, mas foi perdendo dinamismo com as mudanças de governo, afetando diretamente às políticas nacionais em direção à defesa regional, mormente no governo atual de Jair Messias Bolsonaro. A conclusão atingida foi que o CDS serviu, momentaneamente, para fortalecer o processo de cooperação regional, além de funcionar como plataforma de projeção da influência brasileira na região. Entretanto, as mudanças das condições nacionais e regionais fizeram com que esse órgão e a cooperação regional em defesa perdessem sua importância. A metodologia empregada neste trabalho consistiu em método analítico de dados secundários, priorizando a bibliografia relevante à temática.

RESUMEN

El objetivo principal de esta investigación fue comprender los intereses brasileños en el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) y en la cooperación regional en defensa en el período 2008-2021, con mayor énfasis en el período de creación del consejo. Para ello, el trabajo se centró en comprender el escenario político y económico sudamericano en el marco de la fundación del CDS, para apoyar la comprensión del proceso de creación, desafíos y perspectivas. Además, se discutieron tanto la Política Exterior Brasileña como la Política de Defensa Brasileña, especialmente durante el gobierno de Luís Inácio “Lula” da Silva cuando se creó el CDS. A partir de estos análisis, el trabajo discutió los intereses brasileños en este organismo y las complejidades de la Política Exterior brasileña para la defensa regional. La investigación se guio por dos premisas. El primer argumento sostiene que el momento político en América del Sur brindó un contexto regional favorable para la cooperación y el regionalismo, los cuales fueron incorporados a la agenda de los países de la región, facilitando la creación del CDS. La segunda hipótesis es que el rol brasileño en el CDS fue visto por el gobierno de Lula como un instrumento esencial para el logro de los objetivos de la Política Exterior brasileña, pero perdió impulso con los cambios de gobierno, afectando directamente las políticas nacionales hacia la defensa regional, especialmente en el actual gobierno de Jair Messias Bolsonaro. La conclusión a la que se llegó fue que el CDS sirvió momentáneamente para fortalecer el proceso de cooperación regional, además de funcionar como una plataforma para la proyección

de la influencia brasileña en la región. Sin embargo, los cambios en las condiciones nacionales y regionales han hecho que este organismo y la cooperación regional en defensa hayan perdido su importancia. La metodología utilizada en este trabajo consistió en un método analítico de datos secundarios, priorizando la bibliografía relevante al tema.

ABSTRACT

The main objective of this research was to understand the Brazilian interests in the South American Defense Council (CDS) and in regional defense cooperation in the period 2008-2021, with greater emphasis on the period of creation of the council. To do this, the work focused on understanding the South American political and economic scenario within the framework of the founding of the CDS, to support the understanding of the creation process, challenges, and perspectives. In addition, both the Brazilian Foreign Policy and the Brazilian Defense Policy were discussed, especially during the government of Luís Inácio “Lula” da Silva when the CDS was created. Based on these analyzes, the work discussed the Brazilian interests in this organization and the complexities of the Brazilian Foreign Policy for regional defense. The research was guided by two premises. The first argument holds that the political moment in South America provided a favorable regional context for cooperation and regionalism, which were incorporated into the agenda of the countries of the region, facilitating the creation of the CDS. The second hypothesis is that the Brazilian role in the CDS was seen by the Lula government as an essential instrument for the achievement of the objectives of the Brazilian Foreign Policy, but lost momentum with the changes of government, directly affecting national policies towards the regional defense, especially in the current government of Jair Messias Bolsonaro. The conclusion reached was that the CDS served momentarily to strengthen the regional cooperation process, in addition to functioning as a platform for the projection of Brazilian influence in the region. However, changes in national and regional conditions have meant that this body and regional defense cooperation have lost their importance. The methodology used in this work consisted of an analytical method of secondary data, prioritizing the relevant bibliography on the subject.



Gobierno y Sociedad Civil, visiones opuestas de comunicación frente al feminicidio

Alejandra López Martínez

Introducción

Mundialmente, existe un interés cada vez más creciente por los temas de violencia de género. Esto lo demuestra el movimiento mundial *Me Too*, iniciado en contra del hostigamiento sexual en la industria cinematográfica en los Estados Unidos de América, pero que se ha expandido rápidamente a otras industrias y otros países. Aparejado a esta situación, los movimientos sociales que sucedieron en Latinoamérica en 2019 fueron tierra fértil para que marchas y manifestaciones en contra de la violencia machista se observaran en Chile, México y España, entre otros.

El objetivo de este trabajo es comparar la evolución en el tratamiento de este fenómeno en la comunicación del Gobierno de México, la sociedad civil y los medios de comunicación y elaborar recomendaciones para

incorporar, desde el gobierno, una perspectiva de género que busque erradicar la violencia contra las mujeres de forma efectiva.

A principios de 2020 se cometieron tres feminicidios con alto impacto mediático, el de Abril Pérez Sagaón, Ingrid Escamilla Vargas y la menor Fátima Cecilia Aldrighett Antón. Estos crímenes generaron un sentimiento de indignación en la población, que movilizó a las marchas del 8 de marzo de 2020 y el paro de mujeres del día siguiente. Entre la sociedad civil se generó la percepción de que los Gobiernos, tanto el federal de López Obrador, como el local de la Ciudad de México, encabezado por Claudia Sheinbaum Pardo, habían minimizado y desoído el problema, lo cual se agravó con respuestas poco favorecedoras en los medios.

La seguridad es una de las principales demandas electorales de la sociedad. Esto es especialmente cierto para México, cuya sociedad vive en un clima de inseguridad constante. Combatir la inseguridad en la vía pública, en las casas, centros de trabajo y de ocio que vive la población femenina, es una demanda legítima que debe abordarse con políticas públicas, pero también con una buena comunicación que haga sentir a la sociedad que esta demanda está siendo atendida.

Por esta razón, debe adoptarse una comunicación de la seguridad con perspectiva de género que sea inclusiva con todo tipo de mujeres. La comunicación moralizante, enfocada a las mujeres madres y jefas de familia, ha sido constante por parte de los gobiernos.

Este artículo realiza un análisis del modelo de comunicación tradicional que han realizado las diversas administraciones federales de México, contrastado con el modelo horizontal que han llevado a cabo organizaciones de la sociedad civil en las redes sociales. Al tiempo que la sociedad civil avanza hacia la defensa de las mujeres frente a la violencia machista, el Gobierno mexicano se mantiene con un discurso moralizante que revictimiza a las mujeres, aún después de muertas, y justifica al agresor.

Justificación y objetivos

La forma en que las diversas administraciones federales de México

abordan o abordaron la violencia de género y, en especial, el feminicidio, se aleja de lo que la sociedad demanda. Cuando se habla de temas relacionados con la violencia de género y feminicidio se hace desde un punto de vista conservador y con un sesgo machista, que se está dejando atrás varios sectores de la sociedad.

Entre 2018 y 2021 la visibilidad de la violencia machista y el repudio que suscitó en la ciudadanía, sobre todo en el sector más joven. Sin embargo, las administraciones federales no han sabido comunicar de forma empática y con perspectiva de género.

La moral del *padre estricto* (Lakoff, 1995) es el encuadre predominante que se observa tanto en los medios como en los discursos presidenciales para abordar el feminicidio. La sociedad mexicana, tradicionalmente conservadora, ha cambiado el encuadre para generar mayor empatía con las víctimas. Esto lo ha logrado con una mayor visibilización del problema en las redes sociales virtuales y en los medios tradicionales, impulsados fuertemente por las marchas feministas y un relato humanizado de las víctimas en el que se aplican técnicas de *storytelling*.

Metodología

Este trabajo analiza el encuadre discursivo que se le ha dado al feminicidio y a la violencia de género en las presidencias de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, porque es necesario entender de dónde venimos para saber por qué la sociedad demanda una narrativa distinta.

Para analizar los discursos pronunciados en los eventos por el Día Internacional de la Mujer de los años 2006 al 2018, se aplicó la teoría del encuadre, la cual “pone atención al estudio sistemático del lenguaje político, el cual generalmente se ve de forma abstracta, y sensibiliza a examinar el lenguaje utilizado por los políticos, los medios y las audiencias” (Kosicki & Pan, 1993). Cambiar & por y

Felipe de Jesús Calderón pronunció, entre el 1 de diciembre de 2006 y el 30 de octubre de 2012, 3.500 discursos en eventos (Calderón Hi-

nojosa, 2012). De estos, solo nueve (0,25 % de los discursos de todo su mandato) refirieron a los temas de violencia de género en los eventos del Día Internacional de la Mujer Trabajadora y Día Naranja contra la Violencia de Género. Este hecho nos muestra que la violencia de género no era una prioridad comunicacional para este mandatario.

Enrique Peña Nieto dio mayor peso a la publicidad, a las redes sociales y a los medios de comunicación que a los discursos (Meyenberg, 2020). En todo su período presidencial, solamente pronunció un discurso en el evento del Día Internacional de la Mujer Trabajadora en marzo de 2018.

En el caso del presidente López Obrador realizó, entre el 4 de diciembre de 2018 y el 15 de mayo de 2020, alrededor de 380 conferencias matutinas. De ellas, catorce mencionaron la violencia de género y sólo en una fue uno de los temas principales. En las demás, las menciones se derivaron de preguntas expresas de los periodistas. Este trabajo utiliza como muestra las versiones estenográficas de dichas conferencias de prensa.

De forma paralela, la sociedad mexicana es más consciente y empática con el problema del feminicidio desde finales de 2019 y comienzos de 2020 debido a las marchas feministas y la mediatización de los feminicidios, como ya se ha mencionado, de Abril Pérez Sagaón, Ingrid Escamilla Vargas y la menor Fátima Cecilia Aldrighett Antón (Moreno, 2020).

Algunos medios de comunicación, así como blogs y cuentas de redes sociales han comunicado las historias de las víctimas y generando empatía como lo hizo el blog *Voces Perdidas* (www.vocesperdidas.mx) donde se relata los feminicidios a través de las voces de las madres, hijos, amigos y familiares de las víctimas para, de esta manera, conocer cada una de sus historias.

Estado de la Cuestión

En los últimos años, las redes de mujeres han tenido un papel más activo. A partir de 2010 se sucedieron varios eventos y protestas sociales, tales como el 15M en España, el *Occupy Wall Street* en New York, la “Primavera Árabe” y las protestas en Chile, en México y en Colombia

que contaron con el apoyo de grupos feministas (Varela, 2019). A estas luchas sociales se unió el reclamo por la erradicación de la violencia contra las mujeres.

En junio de 2015, la otra gran lucha de las feministas en América Latina, la erradicación de los feminicidios, también se hacía visible en las movilizaciones convocadas en Argentina, donde las mujeres ocuparon ochenta ciudades bajo el lema “Ni una menos”. En 2016, la lucha se intensificaba con la consigna “Vivas nos queremos” y en 2017 la movilización se extendió por Chile, Uruguay, Perú, México... bajo la idea “basta de violencia machista y complicidad estatal” (Varela, 2019).

Un cambio en el encuadre de las notas periodísticas que abordan la violencia de género y el feminicidio abona positivamente al cambio de percepción del fenómeno. Autores como Graber, Cohen, Worfseld y Entman (citados por Escribano González, 2014) indican que el encuadre se encuentran también en el emisor, el receptor y la cultura donde aparece el mensaje (Escribano González, 2014).

El cambio comunicacional iniciado en 2017-2018 en las redes sociales, se inclina por el *storytelling* para visibilizar la violencia y generar conciencia y empatía con la ciudadanía.

Normalmente, los medios de comunicación no intentan generar una opinión sobre la violencia de género, sino mantener la ya formada en la sociedad, enraizada en sus normas, valores, tradición y costumbre (Berganza Conde, 2003).

Los medios utilizan los estereotipos ya existentes en la sociedad para perfilar la realidad con visiones del mundo que el inconsciente colectivo y el entramado institucional ya poseen (Escribano González, 2014). Sin embargo, es posible hacer un reencuadre de forma consciente para comenzar a cambiar la manera en que cierto fenómeno es percibido por la sociedad. Al mostrar una cara distinta, ocasiona que el receptor deje de emplear sus prejuicios y utilice la parte reflexiva. Asimismo, cuando la información no encaja con sus prejuicios, estos son expuestos a una “disonancia cognoscitiva” que lleva a repensar sobre los datos que están recibiendo.

En México, la violencia machista está normalizada dentro de la sociedad y recién se visibilizó en 1993, cuando el feminicidio se definió

como tal y comenzó a documentarse con los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Estado Chihuahua al norte de México (Vázquez Camacho, 2011). A partir de entonces, se empezó a hablar de feminicidio y se generaron teorías alrededor de este fenómeno desde los puntos de vista jurídico y psicológico,

Es necesario, para los fines de este trabajo, definir feminicidio: “la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión” (OACNUDH, ONU Mujeres, 2014). (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos [OACNUDH], ONU Mujeres, 2014).

Para Marcela Lagarde (2005), el feminicidio es la culminación de una situación de violencia caracterizada por la violación reiterada y sistemática de los derechos humanos de mujeres y niñas, que se explica por la opresión, la discriminación, la explotación y, sobre todo, la exclusión social. La violencia contra las mujeres es una constante a lo largo de sus vidas y, después de un homicidio, continúa a través de la impunidad que caracteriza muchos de los casos de feminicidio (Lagarde y de los Ríos, 2005).

La presencia mediática de los feminicidios de Juárez ejerció suficiente presión para lograr presentar los casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, en adelante) como el “Caso del Campo Algodonero” y, en noviembre de 2009, la CIDH condenó a México a reparar a las víctimas del caso (Vázquez Camacho, 2011).

El “Caso del Campo Algodonero”, la violación a los derechos de las mujeres en la Ciudad Juárez, dio la vuelta al mundo, atribuyendo al Estado mexicano la responsabilidad de no prevenir que particulares ejercieran violencia de género (Vázquez Camacho, 2011). Además de la responsabilidad de los gobiernos, una característica importante para su relevancia mediática, fue la violencia cruenta y explícita que mostraban los cuerpos, lo cual conmocionó a la sociedad.

En la actualidad, “los feminicidios tienen en la mira a la Ciudad de México ante las manifestaciones contra la violencia de género y tres

casos recientes: el feminicidio de Abril Pérez, quien fue asesinada tras una audiencia por la custodia de sus hijos; el de Ingrid Escamilla, privada de la vida brutalmente por su pareja, y el caso de Fátima, una niña de siete años cuyo cuerpo fue abandonado en la vía pública” (Guerrera, Voces Perdidas, 2020). (Guerrera, 2020).

Tanto los medios de comunicación como la opinión pública y los gobiernos le han dado un encuadre moral a la cobertura de la violencia machista, lo que le facilitaba a la sociedad el juzgar a las mujeres por haber salido de la esfera tradicionalmente permitida. La moralidad del *padre estricto* nos dice que “la vida es fundamentalmente difícil y el mundo fundamentalmente peligroso. Los enemigos, dificultades y tentaciones, al igual que los deseos incontrolados, son el mal” (Lakoff, 1995).

Ante la opinión pública, se culpabiliza a las mujeres por los lugares que frecuentaban, la hora, la vestimenta, estar en estado de ebriedad, o por su elección de pareja. Las víctimas de feminicidio son evaluadas *post mortem* por su conducta de acuerdo con la construcción idealizada de lo femenino y, de este modo, justificando al agresor (Monárrez Frago y Fuentes, 2004).

Cuando los medios se refirieron a las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, lo hicieron mediante generalizaciones y estereotipos: representaron a las víctimas como obreras jóvenes y marginadas que fueron víctimas por estar fuera de sus casas a horas inapropiadas. El manejo de estos estereotipos restaba la importancia y compromiso de la sociedad (Monárrez Frago y Fuentes, 2004), justificaba el delito y no le daba a la víctima una identidad propia, perdiendo registro de todas las mujeres que no entraban dentro de este estereotipo.

Posterior al pronunciamiento de la CIDH sobre el Campo Algodonero, durante los sexenios de Calderón Hinojosa, Peña Nieto y López Obrador, el feminicidio no fue un tema que se abordara ampliamente en agenda ni mediática ni de políticas públicas. Si bien se implementaron políticas públicas, realizaron campañas para concientizar sobre la violencia de género, se crearon instituciones como el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y fomentaron el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW en inglés), no se solucionó el problema.

Aunque el feminicidio no es un problema que alcance los mismos niveles de la violencia en general en México, sí se le percibe como un problema social apremiante. De acuerdo con los resultados de la encuesta de *El Financiero* de Alejandro Moreno (2019), el sector más joven de la población lo consideró lo peor de 2019.

Para esto, el *storytelling* es fundamental. Al contar sus historias, se siente que las historias podrían ser las de cualquier mujer cercana al lector y se visibiliza el feminicidio como algo que podría pasarle a cualquiera. Una de las principales tácticas del *storytelling* es el reencuadre, con el que se logra alterar el significado atribuido a una situación cambiando el contexto o marco a través de cual se la presenta y experimenta (D'Adamo & Garcia Beaudoux, 2013). Donde esta & va y García, con tilde

El feminicidio ha provocado indignación en la sociedad y el uso de las redes sociales favoreció la movilización masiva de las marchas del 8 y el paro de mujeres del 9 de marzo de 2020 y 2021. La aceptación del movimiento, así como el reconocimiento a la validez de sus demandas, se ha ganado a través de los relatos de las víctimas y la opinión pública reconoce que a cualquier mujer le podría haber pasado, dejando de “castigar” a las víctimas por salirse de lo moralmente aceptado por la sociedad.

Asimismo, la presencia que logró el movimiento feminista con el movimiento *Me Too* y *#TimesUp* que hicieron visible la violencia de género. En Hispanoamérica, la campaña *#NiUnaMenos* fue ampliamente utilizada para denunciar la violencia física y los feminicidios (Vivanco, 2018).

El feminicidio comunicado desde el Gobierno de México

El espectáculo de la violencia en México inició con los feminicidios de Ciudad Juárez, los cuales tenían como objetivo comunicativo la demostración de poder y de fuerza. Los feminicidios del norte de México dejaron de tener un carácter oculto para tener un objetivo comunicativo debido a su visibilidad (Berlanga, 2017).

Desde su primer discurso en 2007 hasta el de 2010, el presidente Felipe Calderón iniciaba sus intervenciones felicitando a las mujeres por su día y mencionando a su esposa, Margarita Ester Zavala Gómez del Campo. Fue hasta los últimos discursos del sexenio que comienza a incorporar la palabra conmemoración para referirse al Día Internacional de la Mujer Trabajadora.

El marco que el presidente Calderón utilizaba para referirse a las mujeres era el de las madres de familia. El *padre estricto* ubica a las mujeres, primordialmente, en su papel como madres, cuidadoras y amas de casa. En sus discursos, Calderón hizo referencia a los problemas que tienen encargándose de los hijos al tiempo que trabajan, ubicando siempre la actividad en un segundo plano. En esta lógica, las mujeres “tienen que trabajar” porque “no les alcanza con un solo sueldo”, es decir, el trabajo para ellas es una necesidad, no una forma de realización, y el Estado tiene que proveer los mecanismos necesarios para que puedan desarrollarlo.

En sus discursos por el Día Internacional de la Mujer, hizo referencia a políticas públicas encaminadas al bienestar de la familia: los programas Oportunidades y Estancias Infantiles. El de Oportunidades fue un programa de asistencia social del sexenio del presidente Felipe Calderón que consistía en entregar, por medio de tarjetas bancarias, un estipendio mensual a las familias por cada hijo que concurrieran a la escuela.

El Programa Oportunidades tiene un eje fundamental: que la ayuda (...) no se entrega a los hombres, se da a las mujeres, a las mamás, a las amas de casa. Porque sabemos que son ellas las que reciben las ayudas económicas y deciden su mejor uso; porque son las que están al pendiente de sus hijos para que no falten a la escuela, ni a la cita con el doctor, y para que ellas mismas, entre otras muchas tareas, se cuiden. Cuando pensamos en mujer, queridas amigas, hay que pensar también en el bienestar de la familia (Calderón, 8 de marzo 2011).

Respecto a las políticas públicas en beneficio a las mujeres, el programa de “estancias infantiles” fue uno de los principales de su Gobierno. Estas estancias fueron un programa creado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, hoy Secretaría del Bienestar) como un apoyo a los padres o tutores en situación de pobreza con el cuidado y estudio de niños de entre 1 y 3 años durante ocho horas, cinco días de la semana,

incluyendo estimulación, educación, salud y alimentación (Pérez Escamilla, 2017). Entre 2006 y 2012, se crearon más de 10.000 estancias infantiles, las cuales dejaron de operar con ese modelo en 2018.

El Programa de Estancias Infantiles, queridas amigas, es una prueba palpable, real, concreta de que el Gobierno Federal, que a mucha honra encabezo, tiene un compromiso claro, un compromiso inquebrantable con todas las mujeres de nuestro país” (Calderón, Intervención del Presidente Felipe Calderón en el evento por el día Internacional de la Mujer, 2009). (Calderón, 2009)

En referencia a la seguridad, habló de la violencia intrafamiliar como uno de los principales peligros para las mujeres, haciendo referencia al alto número de llamadas de emergencia recibidas por este delito en diversas partes del país.

Hizo crisis el fenómeno de la violencia en Ciudad Juárez; desde luego, los feminicidios, que vienen de mucho tiempo atrás, pero en particular la violencia ésta, que escaló hace dos años, terrible, y que llegó a reportarnos hasta 35 asesinatos al día en aquella ciudad...una de cada tres llamadas reales al teléfono de emergencia, eran de violencia contra las mujeres. Eran de violencia intrafamiliar. Eran de mujeres que estaban siendo golpeadas, injuriadas, vejadas en sus propias casas, por sus propios maridos, a veces por sus propios hijos (Calderón, 24 noviembre 2011).

Además, el presidente Calderón reconoció como un problema importante la violencia contra las mujeres, aunque la enmarcó como violencia intrafamiliar. En respuesta a ello, se promulgó la reglamentación de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual retomó en todos sus discursos.

La violencia intrafamiliar, es un cáncer que lacera a las familias de todos los niveles socioeconómicos, de todas las regiones del país. Esta es una situación que nos lastima, que nos duele y que, como Nación, no podemos tolerar.

Tenemos mucho que avanzar para erradicar la violencia contra las mujeres. Por eso, en el terreno legal, también en esta Administración hemos avanzado, con la promulgación de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Calderón, 8 de marzo 2011).

En su último discurso como presidente, se observa una evolución en el

encuadre que utiliza para la violencia contra las mujeres, dejando de hablar de violencia intrafamiliar para reconocer que esta se da también en la calle y por parte de desconocidos. Reconoce que la sociedad exige una solución a este problema, como al acoso y aprovecha el acto para incorporar el feminicidio como delito en el código penal.

Los delitos que se cometen contra las mujeres, por el hecho de serlo, son, también, un motivo de una gran indignación para todos los mexicanos... Y, tristemente, cada año hay miles de mujeres asesinadas, no en el marco de cualquier otro delito, sino con rasgos específicos de haber sido asesinadas por el hecho, en cierta forma, de ser mujeres.

Frente a los delitos que se cometen contra las mujeres, el Estado mexicano no puede quedar callado, y debe dar una respuesta clara y contundente... Vamos a dar, también, una respuesta más efectiva al clamor de la sociedad para que no haya impunidad de delitos contra mujeres (Calderón, 13 de junio 2012).

Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Para el sexenio del presidente Peña Nieto, las referencias a la violencia en los discursos de presidencia cesaron. Si bien todavía había un gran número de homicidios y el combate al narcotráfico seguía, no se hablaba de ella en el discurso oficial. Respecto a la violencia de género, se veían como hechos aislados y no como un patrón.

De 2012 a 2015 hubo un ligero decrecimiento en la tasa de feminicidios, entre los cuales podemos considerar el feminicidio, pero el presidente no se pronunció al respecto. En los eventos del 8 de marzo entre 2013 y 2017, tuvo intervenciones breves, dejando los discursos para la directora del Instituto Nacional de las Mujeres.

En 2018, último año de su presidencia, dio un discurso donde hizo referencia a la conmemoración del Día Internacional de la Mujer Trabajadora y expresó su compromiso con respecto a la perspectiva de género en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual fue su programa electoral 2012-2018. Igualmente, menciona la creación de las escuelas de tiempo completo, como una prestación para mujeres que trabajan, de nuevo haciendo alusión a la importancia del rol como madre sobre cualquier otro en la sociedad.

Trabajemos por esta igualdad, ni más ni menos, hoy podemos decir que hay avances, pero que esta agenda no está agotada, todavía nos falta mucho por avanzar. Y la mejor manera para poder hacerlo es a través de los escalones que hemos podido ya alcanzar, de donde hoy estamos y desde ahí seguir impulsando esta agenda de igualdad para las mujeres en nuestro país (Peña Nieto, 8 de marzo 2018).

Andrés Manuel López Obrador (2019-2020)

El presidente López Obrador designó al primer gabinete con equidad de género en la historia de México, otorgando puestos importantes a mujeres prominentes. Sin embargo, el presidente no ha sido capaz de contener el problema del feminicidio y le ha restado importancia. Sostiene que este tema “ha sido manipulado mucho por los medios” y culpa al “modelo neoliberal” y a los “conservadores que se han vuelto feministas” para atacarlo (Kitroeff, 2020).

López Obrador, en varias declaraciones, descalifica la estrategia “neoliberal” de sus predecesores en economía, seguridad y atención a grupos vulnerables, incluidas las víctimas de violencia de género.

El presidente ha logrado con éxito la imposición de sus temas en la agenda mediática, la que dicta diariamente en sus conferencias matinales, coloquialmente conocidas como “mañaneras”. Sin embargo, con relación a la violencia de género no ha tenido un posicionamiento contundente que de certidumbre a las víctimas de violencia y a los colectivos que se han manifestado pidiendo una solución a estos problemas.

El feminicidio no solo se mantiene como un problema social, sino que ha aumentado. Entre 2018 y 2019 el número de investigaciones aumentó un 60 %, de acuerdo con el análisis de cifras con perspectiva de género realizado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), y la Ciudad de México pasó de tener el 7,6 % de feminicidios en 2018 al 12 % (Guerrera, Voces Perdidas, 2020). Guerrero, 2020.

Con respecto a la violencia de género, el presidente ha utilizado a un enemigo intangible e indefinido como el “neoliberalismo”.

Yo sostengo que se cayó en una decadencia, fue un proceso de degradación progresivo que tuvo que ver con el modelo neoliberal ... fue mucha la descomposición que produjo el individualismo, el egoísmo, el predominio de lo material... son crímenes que tienen que ver con odio, crímenes que tienen que ver con problemas sociales, problemas familiares, es una enfermedad social (López Obrador, 2020).

López Obrador menciona que en su “Proyecto de Nación 2018-2024” ha buscado integrar la equidad de género:

La patria con justicia y democracia a la que aspiramos debe respetar, promover y garantizar los derechos de las mujeres con políticas públicas incluyentes que aseguren la equidad efectiva entre mujeres y hombres y que atiendan las intolerables expresiones de violencia, abuso y acoso a las que están expuestas las mujeres en todos los entornos sociales, en todas las regiones del territorio nacional, a todas horas del día (López Obrador, Proyecto De Nación 2018- 2024, 2018). (López Obrador, 2018).

El feminismo es un tema que marca posiciones diferenciadas entre los electores, pues incluye varios aspectos que son polarizantes como el aborto, la inclusión de las personas transgénero o el papel de los hombres dentro del movimiento. El presidente evitó posicionarse sobre el asunto durante sus campañas presidenciales, a pesar de ser cuestiones tradicionalmente apoyadas por la izquierda con las que se identifica su partido.

De este modo, tanto el presidente López Obrador como su partido, Morena, han evitado abanderar los temas referentes a la violencia de género o los derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo, los feminicidios tienen cada vez más visibilidad mediática y ocupan un papel importante en la agenda de la sociedad.

Los feminicidios son homicidios con alto grado de visibilidad por la violencia con la que son perpetrados y tratados por los medios de comunicación y las protestas feministas que han tomado lugar desde 2019 hasta la fecha, generaron conciencia en la población de acuerdo con la encuesta de Alejandro Moreno. Sin embargo, la concientización no ha tocado a todos los sectores y aún “prevalece un déficit de empatía y de comprensión entre la población masculina, sobre todo de edad mediana, aunque también entre los hombres de mayor edad; no

tanto entre los jóvenes” (Moreno, *Feminicidios*, 2020) (Moreno, 2020).

De acuerdo con *El Economista*, la aprobación del presidente López Obrador disminuyó de 55,6 % en febrero de 2020, momento en que se perpetraron los feminicidios de Abril Pérez Sagaón, Ingrid Escamilla Vargas y la menor Fátima Cecilia Aldrighett Antón, a 48,6 en abril de 2020.

De acuerdo con la encuesta de Alejandro Moreno, las protestas de mujeres fueron efectivas para generar conciencia en la población sobre el feminicidio. Sin embargo, la concientización no ha llegado a todos los sectores y aún “prevalece un déficit de empatía y de comprensión entre la población masculina, sobre todo de edad mediana” (Moreno, *Feminicidios*, 2020). (Moreno, 2020).

En el mismo sentido, la encuesta mencionada muestra que la aprobación hasta esa fecha, disminuyó ocho puntos, ubicándose en un 63 %. “Según el sondeo, una de las principales razones de la baja en popularidad fue la percepción de que el Presidente había sido poco empático ante las voces y exigencias femeninas: 82 por ciento expresó una opinión desfavorable acerca de cómo el mandatario estaba tratando los feminicidios y la violencia contra las mujeres, y un 76 por ciento que afirmó que el gobierno ‘no está haciendo lo suficiente’ en ese asunto” (Moreno, *Feminicidios*, 2020). (Moreno, *Feminicidios*)

A partir del inicio de la pandemia de SARS-CoV-2 en México, el presidente se refirió a las mujeres como encargadas de los cuidados de personas vulnerables, los enfermos y adultos mayores. Las referencias que hizo López Obrador sobre las mujeres se enmarcan en la moral del *padre estricto*, donde la mujer es madre y cuidadora, haciendo referencias claras y directas a ello, no sólo con relación al feminicidio, sino al papel que toman en la sociedad.

Ahora que estamos cuidando a los adultos mayores, porque son muy vulnerables ante el coronavirus, ¿quién cuida de acuerdo a nuestras costumbres, a nuestras culturas, a los adultos mayores? Pues las hijas. Por lo general, las mujeres cuidan a los papás, los hombres somos más desprendidos, el que tiene hijas tienen un seguro ... Hasta ahora lo más común es que los que atienden a los mayores son mujeres, ¿eso qué significa? Bueno, que tenemos millones de enfermeras. (López Obrador, 28 marzo 2020)

Conclusiones

El feminismo surgido en las dos primeras décadas del siglo XXI se ha nutrido de una sociedad civil organizada que utiliza las redes sociales y una nueva forma de comunicación para posicionarse y generar empatía. La Cuarta Ola del Feminismo se enfoca en llamar la atención sobre la violencia de género y, en especial, sobre los feminicidios.

Las marchas feministas que se llevaron a cabo en todo el mundo con el *leitmotiv* “Ni una menos” han sido efectivas para posicionar este tema. En México, donde la violencia cruenta es un problema desde hace más de dos décadas, se minimiza el feminicidio. Sin embargo, la sociedad civil y las organizaciones feministas le dan un encuadre distinto: no son los números, sino la cercanía de los casos lo que lo hace relevantes.

¿Cómo logró la sociedad volver relevante este tema? Hablando de las víctimas como personas y no como un número. Cualquier mujer, sin importar su edad (inclusive niñas y bebés), estrato social, nivel educativo o zona en donde viva, puede ser víctima. Las narrativas de los casos con técnicas de *storytelling* los acercan a la sociedad para hacerla consciente de un problema que ha sido minimizado y obviado durante años.

Los discursos presidenciales han enmarcado el feminicidio y la violencia contra las mujeres con la moral del “padre estricto”, enfocándose en los valores tradicionales como la maternidad y el cuidado.

La violencia contra las mujeres no se concebía como un problema social dentro y fuera de casas. Las “muertas de Ciudad Juárez” y el Caso del Campo Algodonero no fueron suficientes para cambiar la retórica del gobierno en los sexenios de los presidentes Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto.

Con la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, dados su programa de campaña, el apoyo que tuvo de varias mujeres con importante presencia en la política, la paridad de género lograda en el Congreso de la Unión, así como la amplia presencia de mujeres en su gabinete de gobierno por primera vez en décadas, se generó una expectativa sobre el tratamiento de los temas relacionados con las mujeres, como la equidad salarial, de oportunidades y la erradicación de la violencia

de género, sin embargo, no se han visto avances.

En 2019, varios casos sobre violencia contra las mujeres tuvieron el foco mediático, generó una gran indignación por parte de la sociedad que se movilizó en marchas y posicionamiento en medios tradicionales y redes sociales. El Gobierno federal, sin embargo, volvió al encuadre del “padre estricto”, lo que aumentó la indignación de las mujeres y la fuerza del movimiento. Esto provocó un descenso en los niveles de aprobación del presidente de México, los cuales fueron la medida que se utiliza para conocer la efectividad de su gestión comunicativa.

Animar a un combate frontal a la violencia de género y a una comunicación empática hacia las víctimas fueron oportunidades de comunicación que el Gobierno de México dejó pasar y que afectaron a la forma en que fue percibido.

Es vital prevenir, erradicar y castigar la violencia contra las mujeres y la prevención necesita de una comunicación con perspectiva de género. Culpabilizar a las víctimas o justificar a los agresores por algo que la víctima hizo, es faltar a la perspectiva de género en las demandas de seguridad.

La sociedad civil ha evolucionado de una forma mucho más rápida y ágil que el gobierno, pues este último arrastra las instituciones que son, por definición, robustas y difíciles de cambiar. Sin embargo, un gobierno democráticamente electo no debe perder la perspectiva que su deber es representar a la sociedad y atender sus demandas, además de comunicar en el lenguaje y los valores de la sociedad y no imponerlo desde arriba.

El gobierno tiene el reto de modificar su comunicación sobre la violencia de género al tiempo que la sociedad cambia de paradigma. Esta es una oportunidad para mostrar lo hace una comunicación empática y acelerar el cambio en los sectores de la sociedad que aún no lo asimilan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abundis, F. (10 de julio de 2018). ¿Quiénes eligieron a AMLO como presidente? *Milenio*.
- Ahora Noticias. (28 de mayo de 2020). *Critican campaña del gobierno “Cuenta hasta 10” contra la violencia familiar*. Obtenido de Ahora Noticias: <https://ahoranoticias.com.mx/critican-campana-del-gobierno-cuenta-hasta-10-contra-la-violencia-familiar/>
- Azuela, M. (9 de abril de 2020). Euforia por López-Gatell. *Milenio*.
- Berganza Conde, R. M. (2003). La construcción mediática de la violencia contra las mujeres desde la Teoría del Enfoque. *Comunicación y Sociedad*, 16(2), 9-32.
- Berlanga, G. (2017). El feminicidio y la estética del horror. En H. L. (coords), *Condiciones de la globalización, políticas neoliberales y dinámicas de género. Aproximaciones desde el sur* (págs. 67-82). México: Centro de Investigaciones y Estudios de Género.
- Buceta. (2013). *Sun tuz*. Buenos Aires: Mas Letras.
- Calderón Hinojosa, F. d. (2012). *La voz de los hechos. Discurso del Presidente Felipe Calderón Hinojosa*. México: Presidencia de la República, Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, F. (13 de junio 2012). *Intervención del Presidente Felipe Calderón durante la Firma del Decreto de Ley contra Trata de Personas y reformas para combatir delitos contra la mujer*. Ciudad de México, México: Presidencia de la República.
- Calderón, F. (2009). *Intervención del Presidente Felipe Calderón en el evento por el día Internacional de la Mujer*. Ciudad de México: Presidencia de México.
- Calderón, F. (24 noviembre 2011). *Intervención del Presidente Felipe Calderón en la Conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer*. Puebla, Puebla: Presidencia de la República.
- Calderón, F. (8 de marzo 2011). *Intervención del Presidente Felipe Calderón en la Celebración del Día Internacional de la Mujer*. Ciudad de México, México: Presidencia de la República.
- Campos, R. (2020). *Estudio Nacional México, Marzo 2020 Aprobación*

- Presidencial Andrés Manuel López Obrador*. México: Consulta Mitofsky.
- Cardona, E. (2 de enero de 2017). *Disonancia Cognoscitiva*. Obtenido de Wikialice: http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Disonancia_Cognoscitiva
- Castells, M. (2011). Prefacio. En M. Castells, *Autocomunicación de masas y movimientos sociales en la era de internet*.
- Castells, M. (2014). *BBVA OpenMind*. Obtenido de C@mbio 19 El impacto de internet en la sociedad: una perspectiva global: <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2014/03/BBVA-Comunicaci%C3%B3n-Cultura-Manuel-Castells-El-impacto-de-internet-en-la-sociedad-una-perspectiva-global.pdf>
- Causa, P. (20 de mayo de 2020). *Pronunciamiento Por Causa*.
- Clarín. (3 de diciembre de 2018). *Desde la cuarta ola ¿Cuáles son las cuatro olas del feminismo en la historia?* Obtenido de Clarín.com: • https://www.clarin.com/entremujeres/genero/mujeres-feminismo-ola-feminista_0_N-yPg4mar.html
- D'Adamo, O., & García Beaudoux, V. (01 de 01 de 2012). *Storytelling*. El relato político.
- D'Adamo, O., & Garcia Beaudoux, V. (2013). *Arquitectura del relato político*. *Storytelling al servicio de la comunicación política*. En I. Crespo, & J. (. Del Rey, *Comunicación Política y Campañas Electorales en América Latina* (págs. 55-68). Buenos Aires: Biblos.
- Domínguez, P., & López, J. (16 de mayo de 2020). *Falsas 90% de llamadas por violencia a mujeres*. *Milenio Diario*.
- El Herald de México. (20 de abril de 2020). *Estos son los tipos de violencia que enfrentan las mujeres por la cuarentena*. Obtenido de El Herald de México: <https://heraldodemexico.com.mx/pais/violencia-mujeres-mexico-cuarentena-covid19-enucesta-tipos-de-maltrato/>
- El País Editorial. (18 de febrero de 2020). *López Obrador y los feminicidios* El presidente se empeña en imponer su teoría política abstracta sobre un asunto de perfiles muy concretos. *El País*.
- Enkoll . (18 de marzo de 2020). *Feminicidio y Violencia de Género, el machismo silencioso*. Obtenido de Enkoll: <https://www.enkoll.com/assets/reportes/9efc0fd86c699df6ccafb45ad51c3df9.pdf>

- Escribano González, M. I. (2014). Encuadres de la Violencia de Género en la Prensa Escrita y Digital, Nacional y Regional. La Verdad, La Opinión, El Mundo y el País desde la Teoría del Framing (2005-2010). *Tesis doctoral*. Facultad de Derecho Universidad de Murcia.
- Estrada, L. (2 de abril de 2020). *Conferencias Matutinas*. Obtenido de Spintcp.com: <http://www.spintcp.com/conferenciapresidente/conferencias-y-aprobacion/>
- Freidenberg, F. (2020). La Revolución de las Intrusas. *Beers & Politics*, 6-9.
- Galván, M. (20 de marzo de 2020). México cerró febrero con 2,858 asesinatos y un aumento de 24% en feminicidios. *Expansión Política*.
- Guerrera, F. (2020). *Testimonio Mirna Covarrubias*. Obtenido de Voces de la Ausencia: <http://www.vocesperdidas.mx/>
- Guerrera, F. (marzo de 2020). *Voces Perdidas*. Obtenido de Voces Perdidas: www.vocesperdidas.mx
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Juárez, D. (15 de mayo de 2020). *Las frases misóginas de AMLO que niegan la violencia vs las mujeres*. Obtenido de La Silla Rota: <https://lasillarota.com/lacaderadeeva/las-frases-misoginas-de-amlo-que-niegan-la-violencia-vs-las-mujeres-911/392146>
- Kitroeff, N. (mayo de 31 de 2020). Mexico's President Says Most Domestic Violence Calls Are "Fake". *New York Times*.
- Kosicki, G., & Pan, Z. (1993). *Framing Analysis: An Approach to News. Political Communication*.
- La Sexta. (8 de diciembre de 2019). "Un violador en tu camino, el himno contra el machismo que recorre el mundo: el baile y la letra completa". Obtenido de La Sexta: https://www.lasexta.com/noticias/sociedad/un-violador-en-tu-camino_201912085decdd020cf2203004e7ea6e.html
- Lagarde y de los Ríos, M. (2005). *¿A qué llamamos feminicidio?* Obtenido de Por la vida y la libertad de las mujeres: https://xenero.webs.uvigo.es/profesorado/marcela_lagarde/feminicidio.pdf
- Lakoff, G. (1995). *Metaphor, Morality and Politics, Or, Why Conservatives Have Left Liberals In the Dust*. Obtenido de Webster's World of Cultural Democracy: www.wgcd.org/issues/Lakoff

- Lerner, J., & Keltner, D. (2001). Fear, anger and risk. *Journal of Personality and Social Psychology*, 81, 146-159.
- López Obrador, A. M. (2018). *Programa del Movimiento Regeneración Nacional*. Obtenido de lopezobrador.org: <https://lopezobrador.org.mx/programa-del-movimiento-regenarcion-nacional/>
- López Obrador, A. M. (2018). *Proyecto De Nación 2018- 2024*. Ciudad de México.
- López Obrador, A. M. (24 de marzo de 2020). *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina 24 de marzo 2020*. Obtenido de Presidencia Gobierno de México: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-martes-24-de-marzo-de-2020>
- López Obrador, A. M. (17 de febrero de 2020). *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador*. Obtenido de lopezobrador.org.mx: <https://lopezobrador.org.mx/2020/02/17/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-258/>
- López Obrador, A. M. (15 de mayo de 2020). *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina, 15 de mayo 2020*. Obtenido de Presidencia Gobierno de México: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-viernes-15-de-mayo-de-2020?idiom=es>
- Lozano, B. (6 de marzo de 2020). A López Obrador no le interesan las mujeres. ¿Por qué si el presidente de México tiene el Congreso de su lado no decide legislar a favor de las mujeres? *El País*.
- Melgar, L. (26 de febrero de 2018). Mirar el Feminicidio. *El Economista* .
- Meyenberg, Y. (. (2020). *Estrategias de comunicación presidencial en México (1994-2018)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Minder, R. (17 de enero de 2020). *Ana Orantes, la mujer cuyo asesinato atroz hizo que España cambiara sus leyes*. Obtenido de New York Times: <https://www.nytimes.com/es/2020/01/17/espanol/ana-orantes-times.html>
- Monárrez Fragoso, J., & Fuentes, C. M. (2004). Feminicidio y marginalidad urbana en Ciudad Juárez en la década de los noventa. En M. Torres Falcón, *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales*. México: Colegio de México.

- Moreno, A. (13 de marzo de 2020). *El Financiero*. Obtenido de El apoyo a AMLO: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandro-moreno/el-apoyo-a-amlo>
- Moreno, A. (21 de febrero de 2020). Femicidios. *El Financiero*.
- Nación 321. (23 de agosto de 2018). *6 gráficas para entender el tsunami de Morena en el Congreso*. Obtenido de Nación 321: <https://www.nacion321.com/congreso/6-graficas-para-entender-el-tsunami-de-morena-en-el-congreso>
- OACNUDH, ONU Mujeres. (2014). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*. Obtenido de OHCHR: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>
- Ortiz, A. (5 de marzo de 2020). Rechaza Sánchez Cordero que mujeres estén enojadas con gobierno de AMLO. *El Universal*.
- Ortiz, A. M. (19 de 12 de 2019). *Ana Orantes, la víctima que evitó muchos asesinatos machistas*. Obtenido de El Mundo: <https://www.elmundo.es/espana/2019/12/19/5dfb4a27fdddffa0588b45fa.html>
- Peña Nieto, E. (8 de marzo 2018). *Intervención del Presidente Enrique Peña Nieto durante la conmemoración del Día Internacional de la Mujer*. Ciudad de México: Presidencia de la República.
- Sáez, C. (10 de 06 de 2018). *Cómo las minorías acaban impulsando un cambio social*. Obtenido de La Vanguardia: <https://www.lavanguardia.com/ciencia/20180610/444257049022/minoria-cambio-social-25-mayoria.html>
- Salazar, C. (16 de mayo de 2020). Exigen no minimizar violencia a mujeres . *Reforma*.
- Varela, N. (2019). *Feminismo 4.0, la cuarta ola*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Vázquez Camacho, S. J. (enero de 2011). El caso “campo algodoner” ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. 11*.
- Vivanco, F. (04 de 03 de 2018). *El tsunami de las mujeres*. Obtenido de Magazine Digital: <http://magazinedigital.com/historias/reportajes/tsunami-las-mujers>

RESUMEN

El siguiente trabajo se propone comparar la evolución en el tratamiento dado al fenómeno del feminicidio en la comunicación del gobierno de México, la sociedad civil y los medios de comunicación y elaborar recomendaciones para incorporar, desde el gobierno, una perspectiva de género que busque erradicar la violencia contra las mujeres de forma efectiva. Se efectuará un análisis del modelo de comunicación tradicional que han realizado las diversas administraciones federales de México, contrastado con el modelo horizontal que han llevado a cabo organizaciones de la sociedad civil en las redes sociales. Al tiempo que la sociedad civil avanza hacia la defensa de las mujeres frente a la violencia machista, el Gobierno Mexicano se mantiene con un discurso moralizante que revictimiza a las mujeres, aún después de muertas, y justifica al agresor.

RESUMO

O seguinte trabalho tem como objetivo comparar a evolução do tratamento dispensado ao fenômeno do feminicídio na comunicação do governo do México, da sociedade civil e da mídia e formular recomendações para incorporar, por parte do governo, uma perspectiva de gênero que busque erradicar a violência contra as mulheres de forma eficaz. Será feita uma análise do modelo tradicional de comunicação que as diversas administrações federais do México realizaram, em contraste com o modelo horizontal que as organizações da sociedade civil levam a cabo nas redes sociais. À medida que a sociedade civil avança na defesa das mulheres contra a violência machista, o governo mexicano mantém um discurso moralizador que re-vitimiza as mulheres, mesmo após a morte, e justifica o agressor.

ABSTRACT

The following work proposes to compare the evolution in the treatment given to the phenomenon of femicide in the communication of the government of Mexico, civil society and the media and to draw up recommendations to incorporate, from the government, a gender perspective that seeks to eradicate the violence against women effectively.

An analysis will be carried out of the traditional communication model that the various federal administrations of Mexico have carried out, contrasted with the horizontal model that civil society organizations have carried out on social networks. As civil society advances towards the defense of women against sexist violence, the Mexican Government maintains a moralizing discourse that re-victimizes women, even after death, and justifies the aggressor.



El Lado Oscuro de la Gobernanza de Internet en Brasil y su Influencia en el Devenir Político Institucional del País

Natalia Razovich

Introducción

Existe un consenso general en torno a que, a partir del Gobierno de Dilma Rousseff y a diferencia del accionar externo de su antecesor, Lula da Silva, se logró catalogar a Brasil como una potencia emergente y tuvo lugar una progresiva desaceleración del activismo diplomático (Malamud, 2011; Gomez Saraiva y Velazco Junior, 2016; Giaccaglia, 2019). Durante los cuatro años de la presidencia de Rousseff, las relaciones internacionales de Brasil entraron en un período de declive en comparación a los dos mandatos de Lula en los que se manejaba el concepto de ascenso (Cervo y Lessa, 2014, p. 133).

En efecto, el gobierno de Lula se caracterizó por una intensa actividad diplomática internacional, de alto nivel multilateral y multiespacial. Su accionar externo, claramente proactivo, quedó demostrado en los numerosos viajes y visitas bilaterales realizadas por el jefe de Gobierno y por su canciller, Celso Amorim, como también por la intensa participación, ejecutiva y técnica, que el país tuvo en todos los foros mundiales más relevantes (Giaccaglia, 2019, pp. 77-78). Es necesario remarcar, que dicha política exterior activa y altiva se asentó en un contexto externo favorable, de bonanza económica en el marco del *boom* de las *commodities* que, a su vez, garantizó y viabilizó la estabilidad política interna junto con numerosos avances en términos sociales, sellando así, la emergencia de Brasil en el escenario global.

Sin embargo, tanto las condiciones externas como internas con las que tuvo que lidiar el Gobierno de Dilma Rousseff distaron bastante de las de su antecesor. Así, más allá de revestir un estilo político con un perfil más bajo, técnico y mucho menos carismático que el de Lula, la llegada de los efectos tardíos de la crisis financiera de 2008 en Brasil, llevaron al Gobierno de Rousseff a focalizarse, en mayor medida, en los asuntos internos. En efecto, el impacto del fin del Consenso de los *Commodities*, esto es la baja de los precios de las materias primas, y la desaceleración del crecimiento de China, condujeron, a partir de 2014, a una recesión económica, que se vio agravada por un descontento social generalizado y que terminó sumiendo al país en una crisis política institucional.

La formulación de la política exterior, la diplomacia presidencial y el papel de la presidencia como agenda *setting*, marcas del gobierno de Lula, fueron abandonadas y, del mismo modo, la diplomacia de Itamaraty vio su influencia reducida. La presidenta demostró poco interés por los temas externos, sobre todo si estos presentaban ganancias difusas y simbólicas no tangibles en el corto plazo, asumiendo la política exterior un carácter reactivo (Gomes Saraiva y Velazco Junior, 2016, p.304). Tal como sostiene Giaccaglia (2019, p.77), “la evolución política doméstica ha condicionado, de forma inevitable, el desarrollo de la política exterior de Brasil”. En efecto, la política exterior brasileña evidenció un claro retroceso en la motorización de instancias de negociación multilateral y en el marco de las potencias emergentes, abandonó su rol como catalizador de la agenda.

A pesar de ello, en términos de gobernanza global de Internet, Brasil se convirtió en un actor importante en las discusiones multilaterales sobre las normas para regular la privacidad y la vigilancia digital, cuyo correlato fue la aprobación de una legislación interna, pionera e innovadora, conocida como Marco Civil da Internet (MCI), la cual se constituyó en una referencia internacional y posicionó a Brasil como un *rule maker* en la temática.

Si bien es necesario remarcar el carácter reactivo de dicho protagonismo internacional, ante las revelaciones de Edward Snowden sobre el espionaje perpetrado por la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) a la mandataria y a la empresa Petrobras, también se debe reconocer que Brasil ya contaba desde el año 2006 con grandes avances internos en términos del debate sobre la regulación de Internet. Así, al momento en que se hicieron públicas las denuncias de vigilancia de la NSA, el país tenía un amplio recorrido de consultas y de audiencias públicas, como un anteproyecto de ley en la Cámara de Diputados desde el 2011, que le permitió a la mandataria ponerse al frente de la gobernanza mundial. En consecuencia, la legislación nacional se convirtió en la base de las posiciones que proponían los diplomáticos brasileños a nivel multilateral que, a su vez, encontraron una audiencia global comprensiva después de las divulgaciones de la NSA (Santoro y Borges, 2017, p.2).

En dicho contexto, es posible vislumbrar algunas sombras que repercutieron sobre las crecientes dificultades del contexto doméstico y el devenir político institucional del país, específicamente en el *impeachment* que sufrió la mandataria en agosto de 2016 y en el posterior ascenso al poder de Jair Bolsonaro. En efecto, este trabajo se propone reflexionar acerca de la relación entre el acceso desigual a Internet, la influencia de las redes sociales en la formación independiente de las opiniones de los ciudadanos y la situación político institucional de Brasil.

El abordaje metodológico adoptado en este trabajo es de tipo cualitativo, con el objeto de lograr una investigación de alto contenido descriptivo y analítico. En cuanto a su estructuración, en primer lugar se plantea el rol protagónico de Brasil en la gobernanza de Internet y la dinámica de la legislación interna del país. A continuación, se vislumbran las zonas grises que dejó la legislación, prestando especial atención a la oferta de planes de *zero rated*. En función de ello, se procede a analizar la influencia del acceso desigual a la red y de las

redes sociales en la formación independiente de las opiniones de los ciudadanos sobre la situación política del país, teniendo en consideración el devenir de la protesta social.

La excepción a la regla, Brasil y la gobernanza de Internet. De la reacción a rule maker

Internet y las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) están estrechamente vinculadas a las actividades cotidianas y a la vida democrática, económica y social. La tecnología avanza mucho más rápido que los cambios en las normas que regulan su uso y, cada vez más, las oportunidades de las personas dependen de la posibilidad de tener acceso a Internet, mientras que la posibilidad de evitar los riesgos crecientes que ello conlleva depende de la gobernanza y la regulación de la red (Aspis, 2014, p.24).

De acuerdo con el párrafo 34 de la Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información, adoptada durante la segunda fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS por sus siglas en inglés):

La gobernanza de Internet es el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en el desempeño de sus respectivos papeles, de principios, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas comunes que dan forma a la evolución y a la utilización de Internet. (Belli, 2018, p. 43)

Se entiende así, a la gobernanza como un modelo *multistakeholder* o participación colaborativa de múltiples partes interesadas, lo cual significa que una pluralidad de actores que incluye a los gobiernos, el sector privado o empresarial, la sociedad civil y el sector académico participan en el proceso de gobernanza en igualdad de condiciones (Aspis, 2014, p. 21). En este sentido, es importante destacar que en dicho ecosistema de actores y de pluralismo normativo, la colaboración de los diversos *stakeholders* se torna instrumental al fin de estimular la elaboración y la implementación de estrategias regulatorias eficientes y sostenibles (Belli, 2018, p. 49).

Como efecto catalizador de las revelaciones de Snowden, la gobernanza de Internet tuvo un reposicionamiento en los temas de agenda global

que fue motorizado por Brasil. En la 68ª apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UN) Rousseff (24 de septiembre de 2013) denunció al Gobierno norteamericano sobre el espionaje perpetrado por ese país como “una grave violación de los derechos humanos y de las libertades civiles, así como una falta de respeto a la soberanía nacional”. Además, advirtió que “llegó el momento para impedir que el ciberespacio sea usado como un arma de guerra a través del espionaje, sabotaje y ataques contra sistemas e infraestructura de otros países” instando a las Naciones Unidas a asumir un “papel de vanguardia” en la regulación de las conductas de los estados y anunció la presentación de “propuestas para el establecimiento de un marco civil multilateral para la gobernanza y el uso de Internet y medidas para garantizar la protección efectiva de los datos que viajan por la web”.

Entre los principios que deben materializar los mecanismos multilaterales para la red mundial, la mandataria hizo mención a los siguientes: (1) Libertad de expresión, privacidad de la persona y respeto a los derechos humanos; (2) Gobernanza abierta, multilateral y democrática, realizada con transparencia, estimulando la creatividad colectiva y participación de la sociedad, los gobiernos y el sector privado; (3) Universalidad que asegure el desarrollo social y humano y la construcción de sociedades inclusivas y no discriminatorias; (4) Diversidad cultural, sin imposición de creencias, costumbres y valores; (5) Neutralidad de la red, guiada únicamente por criterios técnicos y éticos, siendo inadmisibles la restricción con fines políticos, comerciales, religiosos o de cualquier otro tipo (Rousseff, 24 de septiembre de 2013).

Durante los años 2013 y 2014, Brasil trabajó en conjunto con otros países, especialmente con Alemania, nación que también fue un objetivo importante de la NSA, y copatrocinó dos resoluciones en la Asamblea General de la ONU (69/166 y 68/167), ambas tituladas “El derecho a la privacidad en la era digital” incluyendo en las discusiones al Consejo de Derechos Humanos para la construcción de un marco global para lidiar con Internet (Santoro y Broges, 2017, p. 4). Tales actuaciones le permitieron a Brasil asumir un rol de liderazgo en la gobernanza de Internet, cuyo reconocimiento fue materializado en 2014 y 2015, cuando Brasil acogió a dos de las Conferencias de *multistakeholders* más importantes en el debate sobre la gobernanza de Internet, la Reunión Multisectorial Global sobre la Gobernanza de Internet (NETMundial) y el Foro de Gobernanza de Internet. Como destacan Santoro y

Borges (2017, p.5), ser anfitrión de una de las conferencias ya es un punto culminante en el campo, por lo tanto, recibir a ambas es un reconocimiento por parte de la comunidad global de la relevancia de las declaraciones brasileñas.

A nivel interno, Brasil contaba con un amplio recorrido en el debate de la legislación sobre la regulación de Internet conocida como Marco Civil da Internet (MCI). Este surgió en respuesta a la propuesta del proyecto de Ley de Ciberdelitos del senador Eduardo Azeredo en 2006, que proponía una regulación sobre el derecho penal para ciertos comportamientos en la red y fue contestada por entidades de la sociedad que planteaban la necesidad de una regulación de tipo civil. Frente a un proyecto de ley que criminalizaba el uso de la red, comenzaba a surgir la idea de un Marco Civil que garantizase derechos (Gindr , 15 de mayo 2014). El MCI ha sido considerado como la “Constituci3n de Internet” de Brasil, dada su marcada intenci3n de proteger los derechos y libertades fundamentales online. El proceso de apertura y colaboraci3n que condujo a la creaci3n del MCI fue promovido a partir del 2009 durante el Gobierno de Lula e iniciado y orquestado conjuntamente por el Centro de Tecnología y Sociedad de la Funda o Getulio Vargas junto con el Ministerio de Justicia de Brasil (Belli, 2018, p.191).

Con lo cual, cuando las revelaciones de Snowden tuvieron lugar, Brasil ya posea, desde el 2011, un anteproyecto de ley de MCI en la C mara de Diputados. Sin embargo, fue a causa de estas que el MCI recibí un fuerte respaldo por parte de Dilma Rousseff, quien decidi3 dar un régimen de urgencia constitucional a su tratamiento en diputados. Finalmente, luego de la aprobaci3n por diputados y senadores, el 23 de abril 2014 durante la apertura del encuentro de NET Mundial, la presidenta Dilma Rousseff sancion3 oficialmente bajo la Ley 12.965/14 el proyecto de MCI, que establece los principios, garantías, derechos y deberes para el uso de Internet en Brasil.

Dicha Ley, no s3lo estuvo a la vanguardia en cuanto a su texto sino también en cuanto al proceso de su elaboraci3n y de su legitimaci3n. Brasil fue pionero en la utilizaci3n de un modelo de Gobernanza de Internet que fomenta la participaci3n efectiva de la sociedad en la toma de decisiones sobre la implantaci3n, administraci3n y utilizaci3n de la red (Hartmut, UIT). De hecho, “nunca antes un proyecto de ley había

sido elaborado a partir de un número tan grande de contribuciones de las ONG, los sindicatos, los movimientos sociales, pero también de ciudadanos sin ningún tipo de vinculación organizativa” (Gindré, 15 de mayo de 2014). Debido al proceso de consulta en línea que llevó a su creación, el MCI es considerado un símbolo de la democracia participativa (Belli, 2018, p.191).

En efecto, una de las cuestiones más relevantes a destacar del MCI fue la incorporación, en su artículo 9, de la noción de Neutralidad de Red (NR), la cual impone “el deber del operador de procesar, de manera isonómica, todo paquete de datos, independientemente del contenido, el origen y el destino, el servicio, la terminal o la aplicación”, es decir, la obligación de garantizar un tratamiento igualitario y no diferenciado al tráfico de datos, como uno de los principios primarios y constitucionales que junto con los derechos fundamentales, tales como la privacidad y la libertad de expresión, no sólo garantizan un entorno sostenible de Internet sino que también lo instrumentalizan (Belli, 2018, p.193).

Durante el encuentro de NET Mundial, Rousseff sostuvo que Brasil defiende una gobernanza de Internet multisectorial, multilateral, democrática y transparente y como correlato de ello, destacó la consagración del principio de la NR en la legislación brasileña con la sanción del MCI. En relación con ello, desde una óptica de inclusión social, Rousseff se refirió a que “tan importante como los ingresos es el acceso a Internet, tan importante como los ingresos es la garantía de una sociedad con ciudadanos que tengan sus propias opiniones y las expresen. De ahí para nosotros el valor inestimable de Internet”. También aludió a respetar y promover la inmensa diversidad étnica, cultural, política y religiosa.

No queremos imponer creencias, costumbres, valores o puntos de vista políticos. Y quiero destacar aquí, especialmente, a estos millones de usuarios que se multiplican cada día, aquí y en los países en vías de desarrollo, en nuestras periferias urbanas, en comunidades tradicionales. Ellas enriquecen la red con otras ideas, otras narrativas y visiones del mundo. Estas personas hacen que Internet sea más fuerte y más universal. (Rousseff, 23 de abril de 2014).

La importancia de la neutralidad radica en garantizar que todas las voces disonantes tengan, valga la redundancia, voz en la red. Ello da

cuenta del entendimiento de que “el tratamiento no discriminatorio del tráfico de Internet se ha vuelto un requisito previo fundamental para lograr democracias que funcionen correctamente, impulsadas por la pluralidad de la información, ideas, opiniones e innovación” (Belli, 2018, p.192). De este modo, Brasil se ubicó en la vanguardia de la gobernanza de Internet, con una legislación interna pionera e innovadora que se constituyó en una ineludible referencia internacional, posicionándolo en un *rule maker* en la temática.

El lado b de la gobernanza en Brasil: zona gris y zero rating

No obstante lo hasta aquí planteado, es posible vislumbrar algunas sombras de la gobernanza de Internet en Brasil que repercutieron sobre las crecientes dificultades del contexto doméstico y el devenir político institucional del país.

Como ya ha sido señalado, en su artículo 9 sobre NR, la Ley de MCI establece que quedan prohibidas las prácticas fundadas en un tratamiento diferencial. Específicamente, se prohíbe toda práctica que “comprometa el carácter público e irrestricto del acceso a Internet y los elementos y principios fundacionales como así también los objetivos del uso de Internet en el país” o “favorezca aplicaciones ofrecidas por los responsables de la transmisión, conmutación o ruteo, o por empresas del mismo grupo económico”. Sin embargo, la misma Ley dejó un margen a posibles excepciones al concepto, siempre y cuando se enmarquen dentro de servicios técnicos y de emergencia, que debían esclarecerse y regularse mediante decreto presidencial previa consulta pública de Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) y el Comité Gestor de Internet de Brasil (CGI.br), entidad formada por miembros de la academia, el público general, la comunidad técnica y las autoridades del gobierno (Bnamericas, 26 de mayo de 2015).

Es importante destacar, que recién luego de nueve meses de su promulgación, el Ministerio de Justicia brasileño lanzó el proceso de reglamentación de la Ley 12.965/2014 con la apertura de un período de consulta pública. Durante el tiempo de la elaboración del decreto y aguardando las aclaraciones por parte de la reglamentación del MCI,

los operadores comenzaron a ofrecer acceso patrocinado o Internet patrocinada, más conocidos como planes de Zero Rating (ZR) en el mercado brasileño, esto es, la oferta de acceso gratuito a ciertos sitios web y aplicaciones, como Facebook o WhatsApp, en función de acuerdos comerciales entre operadores y las compañías correspondientes, bajo el argumento de que el ZR no contradice la NR (Belli, 2018, p.194).

El debate sobre la reglamentación del MCI se inició el 28 de enero de 2015, en un contexto de creciente descontento, de polarización y de activismo social que fue minando las bases de sustentación del gobierno y acrecentando una crisis política institucional. La Consulta Pública N° 08/2015, planteó interrogantes a la sociedad para ayudar a formular la posición de la Agencia sobre la regulación de la neutralidad de la red, la privacidad en Internet y el almacenamiento de registros. Nuevamente, la novedad radicó en que el gobierno lanzó un proceso de participación ciudadana, así, se pautaron distintas formas de hacer llegar los comentarios a ANATEL como Internet, fax, carta o correo electrónico. Desde la web del Ministerio de Justicia “Pensando o direito” se creó una plataforma online para recibir comentarios sobre los principales puntos en los que el MCI debe ser regulado y también se abrieron perfiles de Twitter y Facebook para facilitar la participación y mantenerse al tanto de las novedades del proceso (Dutra, 20 de marzo de 2015).

Los acuerdos ZR fueron el tema más comentado en la consulta pública para analizar posibles excepciones a la regla de la neutralidad de red (Bnamericas, 26 de mayo de 2015). El debate acerca de la incompatibilidad entre ZR y la NR supone que el ZR contradice los principios de una Internet abierta y democrática y de libre acceso para todas las personas. Pone en cuestión no sólo asuntos de competencia desleal sino también del desigual acceso a la información y a las posibilidades de innovación. Cuando no se garantiza el acceso en igualdad de condiciones a todo Internet, empiezan a aparecer problemas como la creación de “jardines vallados” o espacios virtuales donde las empresas tienen el control sobre las aplicaciones o el contenido disponible y la capacidad de restringirlos. Los “jardines vallados” imposibilitan que los usuarios accedan a toda la información disponible, lo que genera un sesgo en su capacidad de tomar decisiones (Sáenz, 6 de abril de 2015).

Como sostiene Belli (2018, p.179) las ofertas de ZR más difundidas

tienden a reducir en gran medida la apertura de Internet, ya que orientan y de facto restringen el uso de Internet a un número limitado de aplicaciones subsidiadas. En este sentido, la combinación de volúmenes de datos limitados y servicios patrocinados, cuyo consumo de datos no es limitado, podría limitar considerablemente la posibilidad de elegir libremente el uso que cada usuario quiere hacer de su conexión a Internet, sobre todo para los usuarios con capacidad financiera más limitada, transformando Internet en una red de propósito predefinido y transformando a los usuarios de Internet en meros consumidores de aplicativos preseleccionados.

En la época del Big data, dicha situación de acceso reducido a Internet se agrava si se tiene en consideración el funcionamiento de los algoritmos, que tienden a crear, en base a las auto selecciones o preferencias de los individuos, lo que se denomina como “cámara de eco” informativa, donde una persona está sobreexpuesta a información de personas demasiado similares. Es decir que los algoritmos terminan generando “filtros burbujas”, mostrando a las personas material que querían ver, ocultándole información relevante y aislándolo en una suerte de burbuja ideológica y cultural (Sosa Escudero, 2019, p.177).

Sumadas a las restricciones de ZR, las dinámicas de los algoritmos con su lógica de “clúster” u “orden por agrupamiento” (Sosa Escudero, 2019, p.72) sugieren que más que el contenido de una red global y diversa cuando se abren las plataformas de redes sociales, se accede a un contenido siempre homogéneo dentro de los grupos de afinidad. Es decir, que los algoritmos contribuyen a la fragmentación y segmentación del debate público (PNUD, 2021) fomentando y acrecentando la polarización social, ya que los grupos pueden generar una suerte de espiral de opiniones que se refuerzan a sí mismas y derivar en una actitud de “nosotros contra ellos” con consecuencias palpables en las elecciones (Lobo, 2017, p.42).

Como sostiene Sosa Escudero (2019, p.177), el miedo sobre la revolución del Big data es que los algoritmos pasen de estudiar nuestros comportamientos a modificarlos radicalmente, a moldear nuestros gustos y voluntades al servicio de algún fin oscuro que va desde comprar cierta marca de champú hasta votar a un político. Considerando, además, que la mayoría de los usuarios de móviles brasileños utilizan planes prepagos que incluyen volúmenes de datos limitados y aplica-

tivos de mensaje zero rated (típicamente el WhatsApp), este trabajo comparte con Luca Belli (2018, p.180) acerca de que resulta pertinente reflexionar sobre cómo los modelos de ZR pueden impactar en el funcionamiento de la democracia y en la formación independiente de las opiniones de los ciudadanos. Pues, los usuarios de prepago con zero rating se vuelven particularmente vulnerables a la difusión de noticias falsas ya que no cuentan con el acceso a la posibilidad de verificación si las informaciones recibidas son o no *fake news* debido a que este no es patrocinado.

Además de reconocer a las noticias falsas en las redes sociales como formadoras de opinión, Lobo (2017, p.41) advierte acerca de su efecto político, ya que la función de las noticias en las redes sociales es distinta de lo que suele suponerse, no se trata tanto de difundir información como de generar comunidad, proyectar la propia personalidad, fortalecer el lazo con quienes comparten la misma forma de pensar y diferenciarse de otros. Así, sobre la base de la decisión electoral, la percepción personal del mundo se encamina hacia la “verdad sentida”.

Finalmente, la consulta pública sobre la regulación del MCI permitió la elaboración del Decreto 8.771/2016, el cual proporciona una guía más amplia respecto de la ilegalidad del ZR dentro del sistema jurídico brasileño. De hecho, uno de los últimos actos realizados por la presidenta Dilma Rousseff antes de que el Congreso decidiera iniciar el proceso de *impeachment*, fue aprobar la reglamentación definitiva del MCI en materia de neutralidad de red y de protección de datos personales, que entró en vigor a partir del 10 de junio de 2016 (Observacom, 16 de mayo de 2016). Sin embargo, los operadores brasileños han rechazado la incompatibilidad del ZR y de la NR y continuaron incluyendo los servicios de ZR en una gran variedad de planes de datos. En efecto, en Brasil las tres redes sociales dominantes Facebook, Twitter y WhatsApp, se ofrecen juntas, con un número muy limitado de aplicativos asociados de los operadores, mediante ZR (Belli, 2018, p.196).

En consecuencia, y en virtud de lo hasta aquí expuesto, este trabajo propone reflexionar acerca de la relación entre el acceso desigual a Internet, la influencia de las redes sociales en la formación independiente de las opiniones de los ciudadanos y la situación político institucional de Brasil, específicamente en torno al *impeachment* a Dilma Rousseff y el posterior ascenso al poder de Jair Bolsonaro, teniendo en conside-

ración el devenir de la protesta social en Brasil.

El activismo en red

A partir de la crisis financiera de 2008 se asiste a una “ola de reivindicación popular” de nuevo tipo en todo el mundo que se puede observar, específicamente, a partir del 2011 con la Primavera Árabe, con el movimiento de indignados del sur europeo (Grecia, España, Portugal e Italia), el movimiento estudiantil chileno, el movimiento Occupy Wall Street en Estados Unidos, el movimiento #Yosoy132 contra el fraude electoral en México y las protestas en Brasil desde junio de 2013 y otros casos menos visibles como las protestas en Sudáfrica, India o Mozambique (de Sousa Santos, 2015, p. 19). Tales movilizaciones hubiesen sido muy distintas sin la explosión del número de usuarios de Internet en el mundo árabe o sin los jóvenes activistas que difundieron las reivindicaciones, las imágenes y los símbolos de la injusticia, de su indignación y de su movilización en YouTube y Facebook, tuiteando en vivo las marchas la represión, las asambleas y los campamentos de los activistas (Pleyers, 2018, p.79).

De hecho, los primeros análisis en torno a esta ola de protestas e indignaciones mundiales estuvieron marcados por un determinismo tecnológico que se desarrolló sobre el papel de las redes sociales en los movimientos que algunos denominaron “Movimientos Facebook” o “Revoluciones 2.0” (Ghonim, 2012 en Pleyers). Sin embargo, sin minimizar el impacto de las nuevas tecnologías y de las redes sociales sobre los actores sociales y las sociedades contemporáneas resulta pertinente destacar que el estallido social tiene sus raíces en los procesos y contradicciones locales, nacionales y propias de cada país en cuestión. En efecto, como sostiene Castells (1999), Internet es la sociedad, es la infraestructura tecnológica y el medio organizativo que permite el desarrollo de una serie de nuevas formas de relación social que no tienen su origen Internet, que son fruto de una serie de cambios históricos pero que no podrían desarrollarse sin Internet.

No obstante, a pesar de la especificidad local de cada caso en particular, es posible encontrar características, afinidades y resonancias transversales: un descentramiento progresivo del sujeto, identidades más

multireferenciales, una mayor autonomización del individuo, fronteras más porosas en la organización de la acción colectiva, dinámicas más fluidas y virales en la circulación de las protestas y de los referentes cognitivos (Bringel y Pleyers, 2017, pp.20-23). Ello permite identificar una nueva modalidad de movimientos sociales como, también, de anti-movimientos que Bringel y Pleyers (2017) encuadran dentro de lo que denominan geopolítica de la indignación global. Tal como sostienen estos autores, las nuevas dinámicas de la acción colectiva y la “difusión” de la indignación dieron lugar a la polarización y al fortalecimiento paralelo de proyectos conservadores, autoritarios o nacionalistas.

En contraposición a la idea de que Internet desplegaría una “cultura horizontal de redes y de participación” democrática en política, Internet y las redes sociales se volvieron también espacios semipúblicos donde prosperaron el racismo y las corrientes más conservadoras y autoritarias (Pleyers, 2018, p.35). Como sostienen Transfeld y Werenfels (2017, p. 57) la percepción de las redes sociales como instrumentos para fortalecer las políticas de la identidad y para multiplicar noticias falsas representa la cara diametralmente opuesta del furor que las redes sociales causaron en 2011, cuando se percibían como “tecnologías de liberación” y se adjudicaba a Facebook y a Twitter un efecto democratizador, estas redes eran consideradas como un vehículo de las sociedades civiles para movilizarse contra gobernantes autoritarios y como una plataforma que posibilitaba la participación política en dimensiones hasta entonces jamás alcanzadas. En efecto, las redes sociales también han permitido en los últimos años el surgimiento de nuevas formas de manipulación que viralizan la reproducción del prejuicio (Goldstein, 2019, p.157), en función de ello, las campañas electorales se han convertido en una campaña por la conquista de la atención del público.

Con ello, se reconoce la necesidad de repensar la influencia de Internet y las redes sociales en las realidades político-institucionales, en la democracia en sí y en el devenir de la autocomunicación de redes a la comunicación dirigida. En virtud de lo expuesto, resulta pertinente plantear la relación entre la influencia de las redes sociales e Internet en la formación independiente de las opiniones de los ciudadanos, el acceso desigual a la información y la situación político institucional de Brasil, haciendo foco alrededor del *impeachment* a Dilma Rousseff y el

posterior ascenso al poder de Jair Bolsonaro. Al respecto, es pertinente aclarar que no es la intención de este trabajo realizar un determinismo causal entre el activismo de Internet a través de las redes sociales y el *impeachment* a Rousseff, como tampoco con el ascenso de Bolsonaro, ya que se reconoce que ambas cuestiones tienen sus raíces en procesos socioeconómicos internos y externos mucho más complejos. Sin entrar en especificaciones que escapan a los propósitos de este artículo, es posible mencionar que durante los años del progresismo fueron aflorando una serie de contradicciones intrínsecas en el modelo de desarrollo económico, así como en las políticas de movilidad social que decantaron en una serie de protestas sociales a partir de los sucesos de junio de 2013 (Razovich, 2020).

A partir de ello, es posible identificar el devenir local en Brasil de un contexto global más amplio y binario, con la irrupción de distintas protestas alrededor del mundo a partir de 2011, en reclamo de una democracia real y mayor dignidad, en un principio, junto con el posterior ascenso del nacionalismo y extremas derechas movilizadas.

Una pluralidad de voces disonantes

La defensa de la NR realizada por Dilma Rousseff como uno de los pilares fundamentales de la gobernanza de Internet, estuvo estrechamente relacionada a garantizar la libertad de expresión y una Internet abierta y democrática donde todas las voces tengan la posibilidad de ser escuchadas. Ello no constituyó un dato menor si se tiene en cuenta el contexto interno que atravesó la administración Rousseff mientras se desenvolvía con un claro liderazgo, a nivel externo e interno, en la temática.

En efecto, en la ola de efervescencia y la protesta social suscitada en Brasil a partir de junio de 2013, cobró crucial relevancia que las voces disonantes pudieran expresarse al costo de la conexión y pudieran ganar relevancia a partir del interés de los internautas y no por su poder económico (Pita, 29 de noviembre de 2014) puesto que fue posible vislumbrar una apropiación social de Internet por parte de activistas y movimientos sociales, así como de ciudadanos comunes sin experiencia previa en movilizaciones, pero que a través de las redes se sintieron

interpelados para llevar sus reclamos a las calles.

Las jornadas comenzaron el 6 de junio de 2013 con la convocatoria del Movimento Passe Livre (MPL) a una nueva manifestación en San Pablo en contra del aumento del 20 % del transporte público. Sin embargo, las protestas pronto desbordaron a la sociedad en general en vista de que la fuerte represión policial suscitó una suerte de indignación y solidaridad de la mayoría de la población. En dicha instancia de masificación de la protesta, las redes sociales tuvieron un papel fundamental, al transmitir en tiempo real la cobertura de la represión que los medios tradicionales no hacían. De hecho, la producción de contenido independiente en línea, como los videos, fueron fundamentales para contraponer la posición de la policía militar y de la prensa. En tal sentido, un actor que cobró relevancia fue Mídia Ninja, que mostró una cobertura de las protestas alternativa a los medios de comunicación masiva como O Globo y Folha de São Paulo, aunque sin lograr imponer agenda (Rocca Rivarola, 2016, p. 6).

Debe contemplarse que también se hicieron visibles a partir de tales sucesos otras organizaciones sociales que Zibechi (2013, p.17) denomina “espacios ocultos”, como los Comités Populares da Copa, el Centro de Midia Independente (CMI) o el Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), el movimiento hip-hop, importante en São Paulo y en todas las periferias urbanas brasileñas. Estas nuevas subjetividades alternas son a las que Rousseff más de una vez hizo mención en su defensa de la diversidad y NR.

No obstante, el devenir de la protesta social decantó en un proceso no lineal, contradictorio y heterogéneo en cuanto a actores y reclamos que terminaron viabilizando y legitimando el pedido de *impeachment* a la mandataria (Razovich, 2020, p.12). En efecto, a medida que las manifestaciones se multiplicaban en las mayores ciudades de Brasil, las demandas excedieron el reclamo en contra del aumento del precio de boleto hacia el costo de calidad de vida en general. En el marco de la Copa de Confederaciones, personas sin activismo previo y convocadas por redes sociales, exigían “patrones FIFA” para los servicios y bienes públicos, es decir, que estos sean considerados bajo los mismos parámetros de calidad que las obras efectuadas para dicho evento deportivo.

A su vez, la reivindicación en contra de la corrupción comenzó a ganar

más espacio desplazando a los reclamos por mejores servicios públicos y a recaer exclusivamente en el PT. En las redes sociales, hashtags como #mudabrasil y #giganteacourdou fueron *trending topics* nacionales (Alonso, 2017, p.52) y la segunda publicación más compartida fue “Copa FIFA = 33 bilhão\$, Olimpíada = 26 bilhão\$, Corrupção = 50 bilhão\$, Salário Min. = 678 reais\$, e você ainda acha que é por 20 centavos???” (Romão, 2013, p.160). Poco a poco, entre una y otra manifestación la propuesta del *impeachment* fue cobrando fuerza en las calles (Breda, 2016).

Paradójicamente los esfuerzos por una Internet más segura, neutral y privada no eximieron a la mandataria de una campaña de desinformación y desprestigio en su contra que no sólo incrementó la polarización social, sino que también fue un factor influyente en la crisis político institucional que derivó en el *impeachment* a la mandataria.

Luego de la reelección de Dilma Rousseff, en 2014, por un escaso marco de 3.2 puntos en segundo turno y cuestionada como fraudulenta por la oposición, en medio de los escándalos de corrupción en torno a las denuncias de sobornos relacionadas con la Operación Lava Jato y de la ruptura de las promesas de campaña mediante la aplicación de un fuerte ajuste fiscal, la polarización social se acentuó. Es decir, comenzaba a darse un fenómeno relacional, donde la propia identidad se definía en base a la oposición, de la negación de la identidad de los demás y cuyo centro simbólico era el PT. Dicho fenómeno no sólo se hizo visible en las calles sino también en el espacio virtual (Solano, Ortellado y Moretto, 2017, p.5).

Las manifestaciones comenzaron a ser convocadas por nuevos movimientos, el Movimento Brasil Livre (MBL), Revoltados On Line (ROL) y Vem pra Rua (VPR) que compartían una serie de características comunes, su origen reciente en las redes sociales, su declaración partidaria, su aproximación ideológica al liberalismo económico, su aversión hacia las políticas de gasto público y, de una forma más o menos radical, su combate hacia la corrupción, aunque identificada casi exclusivamente en el PT. Sin embargo, se diferenciaban en su nivel de radicalidad (Marra, 17 de marzo de 2015).

El surgimiento y la institucionalización de este contra público ultraliberal, que Rocha (2018) y Zibechi (1 de abril de 2016) definen como una

“nueva derecha” brasileña, se remonta a una serie de factores cruciales como la existencia de forums y comunidades de Internet de la antigua red Orkut entre los años 2005 y 2006, antecesora de Facebook, en los que se discutían temas relacionados al libre mercado, a la defensa de los valores cristianos y a la política nacional e internacional. En ese entonces, el acceso a Internet estaba restringido a una élite formada por adolescentes y jóvenes adultos con alta escolaridad y oriundos de las clases más altas, que se sentían poco representados, silenciados y dominados culturalmente por la izquierda en universidades, en las cuales afirmaban no tener espacio (Rocha, 2018).

Durante el 2015 y el 2016 se sucedieron diversas manifestaciones en espejo, pro y anti *impeachment*. Por un lado, una parte de la sociedad movilizada hizo del petismo el blanco de sus críticas, exigiendo el juicio político. Los manifestantes que vestían de verde y amarillo, para los cuales el PT era el partido más corrupto de Brasil, definían su identidad de derecha o conservadora no sobre pautas programáticas sino sobre la cohesión del antipetismo. Por otro lado, el sector movilizadado que se identificaba con el campo progresista, algunos con críticas al papel del petismo y su dimensión histórica, respondió contra el *impeachment* impulsando la narrativa golpista y defendiendo la normalidad institucional y democrática (Solano, Ortellado y Moretto, 2017, p.5).

Al respecto, según una encuesta realizada, durante las protestas pro *impeachment*, los días 12 y 15 de abril de 2015, y otra anti *impeachment*, el 31 de marzo de 2016, Solano, Ortellado y Moretto (2017, p.10) demostraron que en dichas manifestaciones Facebook era la plataforma preferida por los manifestantes para informarse sobre política. Tras una investigación de las páginas de su contenido, los autores observaron que la polarización virtual también se organizaba en torno al PT, que aparecía en el centro de la dinámica política de la red social. En términos de clústeres de afinidad, de un lado se encontraban páginas con un fuerte contenido antipetista y del otro lado, páginas que se oponían a dicho discurso, ya sean de defensa estricta al PT o aquellas que hacen una crítica al PT por izquierda pero se organizan en contra del *impeachment* y del discurso anti PT.

Del mismo modo, Marcelo Alves (en Goldstein, 2019, p.165) identifica desde 2014 la constitución de una “red antipetista” en Internet, conformada por tres puntos referenciales antagónicos: el antipartidismo, el

antiizquierdismo y el antiestablishment. A su vez, Alves (11 de mayo de 2018) destaca que, al menos desde las elecciones del 2014, las páginas con el mayor promedio de publicaciones en la plataforma Facebook no pertenecen a la prensa tradicional, sino que, por el contrario, suelen ser políticos de derecha, grupos activistas o blogueros que difunden mensajes radicales y *fake news*.

Sombras en la red: ZR y la desinformación

Las redes sociales funcionaron no sólo como plataformas para convocar a la ocupación de los espacios públicos, sino también como aglutinadoras de campos identitarios diferenciados. Como sostiene Goldstein (2019, p. 166), si bien la sociedad está polarizada y las redes son cajas de resonancia, entre los usuarios se establece una suerte de “código común”, etiquetas y hashtags que funcionan como forma de identificación y reforzamiento de la identidad en la narrativa polarizante.

En consecuencia, las campañas de desprestigio hacia el gobierno fueron creciendo y, el 31 de agosto de 2016, la presidenta Dilma Rousseff fue apartada de su cargo mediante la concreción del proceso de *impeachment*. En dicho contexto, Bolsonaro logró concentrar y explotar en su persona el antipetismo de la sociedad.

La llegada de Bolsonaro al poder, de acuerdo con lo que sostiene Secco (2019), está lejos de ser un accidente histórico. Si bien se reconoce que su ascenso está relacionado, como ya se mencionó, a ineludibles cuestiones socio económicas internas, la realidad es que el mismo tuvo lugar en un contexto externo de reconfiguración de las extremas derechas y del conservadurismo a nivel mundial que resultó propicio para un candidato poco conocido con un discurso abiertamente homofóbico, misógino, racista y de defensa a la portación de armas y la pena de muerte. Estas, denominadas por Traverso (2018, p.18) como posfascistas, constituyen un fenómeno heterogéneo, aunque exhiben rasgos comunes en Italia, Francia, Grecia, Austria, Hungría, Ucrania y Polonia. En tanto, no se presentan como subversivas sino que juegan la carta de la normalidad, han logrado consagrarse electoralmente, como en Hungría (2010), Polonia (2015) y principalmente en Estados Unidos, con la emblemática llegada de Donald Trump a la presidencia en 2016 (Goldstein, 2019, p. 181).

La influencia de las redes sociales en las elecciones y los plebiscitos es actualmente un asunto de suma relevancia internacional. Como paradigma, Trump se convirtió en presidente de los Estados Unidos con una sólida estrategia de patrocinio en Facebook y la campaña por el Brexit fue motorizada a través de un uso extensivo de las redes sociales. En ambos casos, las campañas digitales tuvieron un alto volumen de distribución de rumores, teorías conspirativas y noticias falsas *-fake news-*. El reciente escándalo de Cambridge Analytica, una empresa involucrada en tales campañas pone de relieve las prácticas poco éticas de extracción de datos y la creación de perfiles psicológicos de los usuarios que se activan mediante mensajes dirigidos, una práctica sintetizada en la expresión en inglés *microtargeting* (Alves, 11 de mayo de 2018). De hecho, numerosos estudios han confirmado que la combinación de una mala gestión de los datos, la publicidad dirigida y la información errónea en línea, influyeron en los resultados de la votación Brexit en el Reino Unido y en la carrera presidencial de Estados Unidos, alertando que las redes sociales pueden socavar el proceso democrático (Belli, 9 de diciembre de 2018).

En dicho contexto, resulta pertinente aclarar que Brasil es el país con más usuarios de redes sociales del mundo y que Bolsonaro llevó adelante una campaña electoral exclusivamente a través de estas, logrando eludir la mayoría de las entrevistas y debates presidenciales de los medios tradicionales. Aun así, con su carácter polémico y disruptivo y con declaraciones controversiales, logró sentar la agenda del debate público. De tal modo,

Bolsonaro ha llevado un grado más allá el concepto de hacer política en las redes sociales. Evita intermediarios. Esquivas críticas. Tiene un control casi absoluto sobre su mensaje. Da la espalda a los debates y también a los mítines después de que un desequilibrado con simpatías izquierdistas lo acuchillara. Acude a los medios tradicionales, lo justo y solo a los afines y otros terrenos seguros (Galarraga Gortázar y Becker, 25 de octubre de 2018).

Francisco Carvalho de Brito, director de Internet Lab, una consultoría de derecho y tecnología explica que el presidente de Brasil usó distintos canales, con discursos distintos dirigidos a distintas audiencias,

Bolsonaro usa Facebook para difundir su agenda, para hablar a sus bases, que no confían en los grandes medios. Cuando quiere moderar su discurso, acepta dar entrevistas en televisión para enviar señales a los mercados, a las instituciones... Recurre a Twitter para responder rápido a los temas (polémicos)... Usa los grupos de WhatsApp como clubs de fans en los que se puede ser parte de su red. (Galarraga Gortázar y Becker,

25 de octubre de 2018).

A partir de un análisis de identificación del clúster de derecha de Facebook a partir de 838 páginas o *fanpages*, Alves (8 de junio de 2018) observó que los comentarios y contenidos que Bolsonaro compartía en sus redes eran replicados y reproducidos por el resto de las páginas afines colocándose en el centro del dinamismo virtual. Las páginas comparten publicaciones entre sí, lo cual indica la dinámica de la circulación de contenido y la formación de identidad general. Los elementos publicados, y que fueron replicados por los usuarios en Facebook e Instagram, referían a la demonización de la izquierda, la crítica a la migración venezolana a Brasil, la construcción de la representación como defensora de la “familia”, de la “tradición brasileña” y de la “mujer tradicional” y la idea de que un militar traería orden a un país en caos.

Según el director de Datafolha, el 40 % de los electores de Bolsonaro compartían contenidos por WhatsApp, frente al 20 % de los de Haddad, y tenían la tasa más alta en lectura de noticias sobre política y elecciones en WhatsApp (57%), Facebook (61 %) y videos de política en Internet (63 %) (Goldstein, 2019, p. 163).

Alves (11 de mayo de 2018) observa dos datos fundamentales de la coyuntura nacional brasileña para entender la potencial influencia de las redes sociales en las elecciones de 2018. Por un lado, destaca la modificación de la legislación electoral en dichos comicios, por la cual se autorizó expresamente el patrocinio de publicaciones en canales oficiales de candidatos y partidos tanto en redes sociales como en buscadores y, por otro lado, el uso de las redes sociales para el consumo de información. Al respecto, un estudio reciente del *Pew Research Center* indica que el 41 % de la población brasileña utiliza alguna plataforma de redes sociales para recibir noticias diarias; el país ocupa el octavo lugar en el ranking mundial. Ello es confirmado por la Pesquisa da *Agência Aos Fatos* sobre los hábitos informativos de los brasileños en Internet, reforzando que las redes sociales son el principal canal de acceso a las noticias, con un 33,8 % frente a solo un 10 % de las visitas directas a los sitios web de los canales de noticias, como ya se ha mencionado, esto es tendencia desde el 2014.

Tal como resalta Luca Belli (9 de diciembre de 2018), Bolsonaro no ganó el 55 % de los votos sólo por la desinformación, sino por un poderoso

deseo de un cambio político en Brasil que fue proyectado en su persona como la posibilidad de algo nuevo y esto representó una esperanza para mucha gente. En muchos aspectos fue un voto castigo a la clase política tradicional mientras Bolsonaro se mostraba como un hombre común. Sin embargo, su candidatura se benefició de una campaña de desinformación poderosa y coordinada con la intención de desacreditar a sus rivales, como, también, del uso de las prácticas ilegales de ZR.

Días antes de la segunda vuelta del 28 de octubre entre Bolsonaro y Fernando Haddad, una investigación de Folha reveló que un lobby empresarial brasileño de corte conservador había financiado una millonaria campaña de desprestigio, actividad que puede haber constituido una contribución ilegal a la campaña. Usando WhatsApp, un servicio de mensajería propiedad de Facebook, los partidarios de Bolsonaro lanzaron una avalancha de desinformación diaria directamente a millones de teléfonos. Incluyeron fotos ilustradas que retratan a miembros del PT que celebraban con el comunista Fidel Castro después de la Revolución cubana, clips de audio manipulados para tergiversar las políticas de Haddad y “verificaciones de hechos” falsas que desacreditaban las noticias auténticas.

De una muestra de más de cien mil imágenes políticas que circularon en esos 347 grupos, y una selección de las cincuenta más compartidas, ocho de esas cincuenta fotografías e imágenes resultaron ser completamente falsas; dieciséis eran reales sacadas de contexto o relacionadas con datos distorsionados; cuatro eran afirmaciones sin sustento que no provenían de una fuente pública confiable. Eso significa que el 56 % de las imágenes más compartidas eran engañosas. Solo el ocho por ciento se consideró completamente veraz (Tardáguila, Benevenuto y Ortellado, 17 de octubre de 2018).

La estrategia de desinformación fue efectiva porque WhatsApp es una herramienta de comunicación esencial en Brasil, utilizada por 120 millones de sus 210 millones de ciudadanos. Dado que los mensajes de texto de WhatsApp son reenviados y reenviados por amigos y familiares, la información parece más creíble. El WhatsApp a diferencia de Facebook o Twitter constituye un intermedio entre lo público y lo privado y, por eso, es difícil de regular. Así dicha red es más proclive a la difusión de noticias falsas (Goldstein, 2019, p.175).

Si bien hubo avances en la lucha contra las noticias falsas en Brasil, puesto que es uno de los diecisiete países donde Facebook cuenta con verificadores externos de datos que intentan eliminar la desinformación publicada en la sección de noticias de Facebook, en WhatsApp, donde se pueden tener conversaciones privadas y grupos de chat cifrados hasta con 256 personas, estos son más difíciles de monitorear que la sección de Noticias de Facebook (Tardáguila, Benevenuto y Ortellado, 17 de octubre de 2018). Como sostiene Thiago Tavares (en Galarraga Gortázar y Becker, 25 de octubre de 2018) “las fake news se fabrican a escala industrial, pero la verificación de la información es un proceso que lleva mucho tiempo”.

Es necesario remarcar que el acceso a Internet es muy caro en Brasil. Una conexión de banda ancha puede costar hasta el 15 % de los ingresos de un hogar y los planes móviles con datos ilimitados, comunes en los países ricos, son una rareza. En su lugar, los operadores de telefonía móvil atraen a los usuarios ofreciendo planes de ZR o “calificación cero” con acceso gratuito a aplicaciones específicas, generalmente Facebook, WhatsApp y Twitter. De acuerdo con el centro de investigación tecnológica CETIC.br, en 2016, casi tres cuartos de los usuarios brasileños contaban con estos planes prepagos de Internet móvil. Por lo tanto, la mayoría de los brasileños tienen acceso ilimitado a las redes sociales, pero muy poco acceso al resto de Internet. Sin embargo, el “resto de Internet” es precisamente donde los brasileños pudieron haber verificado las noticias políticas que se les enviaron en WhatsApp durante las elecciones de 2018. Esencialmente, la verificación de datos es demasiado costosa para el brasileño promedio lo cual constituye un acceso desigual a la información (Belli, 9 de diciembre de 2018).

Es importante mencionar que, recientemente, el Colectivo Intervozes de Brasil presentó un recurso contra la decisión del Ministerio Público Federal (MPF) de archivar el pedido de investigación por denuncias de violaciones a la neutralidad de red a través de prácticas de ZR. La organización sostiene que esa práctica comercial viola el artículo 9 del MCI y que la reglamentación de la normativa (Decreto 8771/2016) contiene parámetros para analizar las prácticas de ZR que fueron ignoradas en la decisión del MPF. Al respecto, señala que las prácticas de ZR son válidas para atender el interés público, por ejemplo, fomentando el acceso a la cultura y la promoción de inclusión digital o incluso, en el actual contexto de la pandemia por COVID-19, para acceder a datos oficiales.

Por el contrario, no lo son para aplicaciones comerciales cuyo modelo de negocio ha demostrado beneficiarse por la diseminación de *fake news*. “Además de la ilegalidad de la práctica comercial denunciada por el aspecto técnico y legal, ella tuvo efectos nocivos ocurridos a gran escala en la sociedad brasileña por potenciar las campañas de desinformación” (Observacom, 2 de octubre de 2020).

Conclusiones

A lo largo de este trabajo, se ha demostrado que a pesar de las crecientes dificultades domésticas que atravesó la gestión de Dilma Rousseff y que determinaron la disminución de su activismo internacional, en lo que respecta a la gobernanza de Internet, Brasil desempeñó un rol de liderazgo en las discusiones globales para regular la privacidad y vigilancia digital. Correlato de ello, fue la aceleración para aprobar, a nivel interno, una legislación pionera e innovadora, el MCI, que se constituyó en una referencia internacional y posicionó a Brasil como un *rule maker* en la temática.

No obstante, se pudieron vislumbrar ciertas sombras de la gobernanza en Brasil. Si bien la legislación del MCI, establece la NR como principio primario y constitucional y con ello prohíbe cualquier trato diferenciado, la demora de su reglamentación vía decreto presidencial ha dado lugar a una zona gris que los operadores han interpretado a su favor, motivo por lo cual comenzaron a ofrecer los planes para aplicaciones comerciales de ZR o acceso patrocinado a Internet y continuaron haciéndolo aún luego de que el decreto final lo prohibiera explícitamente bajo el argumento de que no hay contradicción alguna entre la NR y el ZR.

En épocas de Big data, los planes de ZR restringen aún más el acceso a la información y a una red en teoría abierta, democrática y neutral ya que su modelo de negocio ha demostrado ser proclive a beneficiar la diseminación de *fake news*. La influencia de las redes sociales en las elecciones y los plebiscitos es actualmente un asunto de suma relevancia internacional, ya que la democracia no puede prosperar cuando el electorado está intencionalmente mal informado sobre los candidatos, los partidos y las políticas.

Paradójicamente, los esfuerzos de la administración Rousseff por una Internet más segura, neutral y privada no eximieron a la mandataria de una campaña de desinformación y desprestigio en su contra. Esta situación no sólo incrementó la polarización social sino que también fue un factor influyente en la crisis político institucional que derivó en el *impeachment* a la mandataria.

Lejos de plantear un determinismo causal entre el activismo de Internet a través de las redes sociales y el *impeachment* a Rousseff, como a si tampoco con el ascenso de Bolsonaro, este trabajo concluye que, en el devenir de tales procesos, la influencia del acceso desigual a la información que suponen los acuerdos de ZR ha tenido un rol sustancial y ello se ha demostrado a través de los sucesos de protesta social que tuvieron lugar en Brasil a partir del 2013. A la vez, el análisis del activismo social, tanto en las calles como en las redes, permite identificar en el proceso local un contexto más amplio y de carácter global, como lo son la irrupción de los anti-movimientos, de las campañas de desprestigio y desinformación y el ascenso de derechas al poder, en el marco de una polarización social latente y creciente.

Actualmente en el contexto de pandemia por la COVID-19, esta realidad es preocupante ya que América Latina es la región del mundo más afectada por la “infodemia”, la epidemia de noticias falsas sobre el coronavirus que incrementa la desconfianza hacia las instituciones y hacia cumplimiento de las medidas para enfrentar a la enfermedad. Dicha situación se ve profundamente agravada por la actitud negacionista e irresponsable que ha mantenido el presidente Bolsonaro desde el inicio de la pandemia.

NOTAS

1. Las diferentes herramientas de regulación de Internet pueden ser tanto, de origen público (como las convenciones internacionales, las leyes, los reglamentos y las decisiones tomadas para los tribunales y las agencias nacionales), como de naturaleza privada (de tipo contractual, como los términos y condiciones que definen las reglas de utilización de plataformas web, aplicaciones móviles y redes de acceso Internet, o pueden ser de tipo técnico, como los algoritmos, los estándares y los protocolos que definen la arquitectura de software y hardware que determinan lo que los usuarios pueden o no pueden hacer en el ambiente digital) (Belli, 2018, p.49).
2. El movimiento Revoltados On line (ROL) era un grupo originado en internet, el más antiguo en las redes sociales y el más agresivo. Empezó como una página de Facebook en 2010 con duras críticas a la presidenta Rousseff, a Lula y al PT en sí. Aseguraban que había que “librar una batalla” contra el PT y “exterminar el ejército rojo”. Con una postura más moderada, el Movimiento Brasil Livre (MBL), albergaba la “insatisfacción de las clases medias”, se organizó como tal en el año 2014 y estaba compuesto por un grupo de jóvenes que utilizaba internet para difundir, la ideología liberal y presumían de una imagen moderna y urbana como “hipsters conservadores”. Se posicionaron abiertamente a favor del *impeachment*, pero en contra de cualquier intervención militar y también fue el grupo más críticos a la Bolsa Familia, como así también a los subsidios del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social para grandes empresas. Finalmente, el Vem pra Rua (VPR), era el grupo más joven y el menos beligerante. También era el único que no surgió en internet sino de un primer intento de movimiento llamado Movimiento Basta, fundado en agosto de 2014 por empresarios y profesionales liberales del mercado financiero, que sin experiencia política previa, se vieron inspirados por las revueltas de junio, y se unieron para protestar contra la corrupción y las políticas económicas del gobierno. Sin embargo, se posicionaron en contra de la pauta pro *impeachment* por considerarla radical y sin sustento legal y tampoco reclamaban una intervención militar.

A un año de las elecciones del 2018, el ejecutivo de WhatsApp en Brasil,

Ben Suple, reconoció que el servicio de mensajería instantánea fue usado para enviar una cantidad masiva de informaciones falsas (Social News, 12 de octubre 2018).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, A. (2017). A política das ruas. Protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Novos Estudos*, Especial, pp. 49-58.
- Alves, M. (8 de junio de 2018). *Destrinchando as redes de direita no Facebook*. <https://www.marceloalves.org/blog/destrinchando-as-redes-de-direita-no-facebook> Consultado en: agosto 2020.
- Alves, M. (11 de mayo de 2018). *O papel das mídias sociais nas eleições de 2018. Instituto de Estudos Sociais e Políticos nas Eleições*. <http://18.218.105.245/o-papel-das-midias-sociais-nas-eleicoes-de-2018/> Consultado en: agosto 2020.
- Aspis, A. (2014). “La gobernanza de Internet y la nueva agenda mundial de los recursos tecnológicos”. 14^o Simposio Argentino de Informática y Derecho, SID, pp. 14-26.
- Belli, L. (9 de diciembre de 2019). *Cómo WhatsApp contribuyó al triunfo de Bolsonaro*. Portal Interferencia. <https://interferencia.cl/articulos/como-whatsapp-contribuyo-al-triunfo-de-bolsonaro> Consultado en: agosto 2020.
- Belli, L. (2018). Gobernanza y regulaciones de Internet: una presentación crítica. En Belli, L. y Cavalli, O. (coords) *Gobernanza y regulaciones de Internet en América Latina. Análisis sobre infraestructura, privacidad, ciberseguridad y evoluciones tecnológicas en honor de los diez años de la South School on Internet Governance*, (pp. 43-70) FGV: Rio de Janeiro. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24464/Gobernanza%20y%20regulaciones%20de%20internet%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=3&isAllowed=y> Consultado en: agosto 2020.
- Belli, L. (2018). Neutralidad de la red, zero-rating y el Marco Civil de Internet. En Belli, L. y Cavalli, O. (coords) *Gobernanza y regulaciones de Internet en América Latina. Análisis sobre infraestructura, privacidad, ciberseguridad y evoluciones tecnológicas en honor de los*

- diez años de la *South School on Internet Governance*, (pp. 177-202). FGV: Rio de Janeiro. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24464/Gobernanza%20y%20regulaciones%20de%20internet%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=3&isAllowed=y> Consultado en: agosto 2020.
- Bnamericas (26 de mayo de 2015). *Zero rating domina consultas en Brasil por neutralidad de red*. <https://www.bnamericas.com/es/noticias/zero-rating-domina-consultas-en-brasil-por-neutralidad-de-red> Consultado en: agosto 2020.
- Breda, T. (2016). “Brasil: Crónica de un impeachment anunciado. Los colores de un país escindido”. *Nueva Sociedad*, N° 263, pp.4-18.
- Castells, M. (1999). *Internet y la sociedad red. Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento*. Universitat Oberta de Catalunya (UOC). https://red.pucp.edu.pe/wpcontent/uploads/biblioteca/Castells_internet.pdf Consultado en: agosto 2020.
- Castells, M. (2012). *Redes de Indignación y Esperanza*. Alianza.
- Cervo, A. L. y Lessa, A. C. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57 (2), pp.133-151.
- de Sousa Santos, B. (2015). “Las revueltas mundiales de indignación: su significado para la teoría y la práctica”. En de Sousa Santos, B, *Revueltas de indignación y otras conversas* (pp. 17-36). Proyecto Alice.
- de Sousa Santos, B. (2018). Prefacio (pp. 11-14). En Pleyers, G. *Movimientos sociales en el siglo XXI. Perspectivas y herramientas analíticas*. CLACSO.
- Dutra, R. (20 de marzo de 2015). El Marco Civil de Internet está en proceso de reglamentación. *Telefónica*. Disponible en: <https://www.telefonica.com/es/web/public-policy/blog/articulo/-/blogs/el-marco-civil-de-internet-esta-en-proceso-de-reglamentacion/> Consultado en: agosto 2020.
- Galarraga Gortázar, N. y Becker, F. (25 de octubre de 2018). *El presidenciable de Brasil que creció en Facebook y no quiere salir de ahí*. *El País*. https://elpais.com/internacional/2018/10/24/actualidad/1540388654_185690.html Consultado en: agosto 2020.
- Giaccaglia, C. (2019). A diez años de BRICS: eclipse occidental, renacer

asiático. *Temas y debates*, N° 38, pp.63-91.

Gindr , G. (14 de mayo de 2014). *La disputa por el control de la Internet en Brasil*. Observatorio Latinoamericano de Regulaci3n, Medios y Convergencia (OBSERVACOM). <https://www.observacom.org/la-disputa-por-el-control-de-la-internet-en-brasil/>. Consultado en mayo 2021.

Goldstein, A. (2016). La tormenta perfecta: crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rousseff. *Análisis político*, N° 88, pp.90-104.

Goldstein, A. (2019). *Bolsonaro. La democracia de Brasil en peligro*. Marea.

Goldstein, A. y Rezende, R. (2016). Brasil: fin de los gobiernos del PT, presente de crisis y resistencias. *Revista Política Latinoamericana*, N° 2, pp.1-16.

Gomes Saraiva, M. y Velasco Júnior, P. A. (2016). A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? *Pensamiento Propio*, CRIES, N° 44, Año 21, pp.295-324.

Hartmut, R. G. Gobernanza de Internet en Brasil. *Uni3n Internacional de Telecomunicaciones (UIT)*. <https://www.itu.int/itu-news/manager/display.asp?lang=es&year=2009&issue=03&ipage=18&ext=html> Consultado en: agosto 2020.

Infobae. “América Latina es la regi3n más afectada por la infodemia” (22 de octubre de 2020). <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/10/22/america-latina-es-la-region-mas-afectada-por-la-infodemia/> Consultado en: octubre 2020.

Lobo, S. (2017). C3mo influyen las redes sociales en las elecciones. *Nueva Sociedad*, N° 269, pp.40-44.

Malamud, A. (2011). La política externa de Dilma Rousseff:  menos de lo mismo? *Iberoamericana*, XI 41, pp.174-179.

Marra, A. (17 de marzo de 2015).  Qui nes est n detrás de las protestas en Brasil contra Dilma Rousseff? Público. <http://www.publico.es/internacional/quienes-detras-protestas-brasil-dilma.html> Consultado en: agosto 2020.

Observacom (16 de mayo de 2016). *Brasil reglament3 Marco Civil de Internet y elimin3 parcialmente la obligatoriedad del apag3n anal3gico*. <https://www.observacom.org/brasil-reglamento-marco-civil-de-internet-y-elimino-parcialmente-la-obligatoriedad-del-apagon-analogico/>

- Observacom (2 de octubre de 2020). *Intervozes pide a Ministerio Público de Brasil que reabra investigación sobre violaciones a la neutralidad de red por zero rating*. <https://www.observacom.org/intervozes-pide-a-ministerio-publico-de-brasil-que-reabra-investigacion-sobre-violaciones-a-la-neutralidad-de-red-por-zero-rating/>
- Ortellado, P. y Solano, E. (2016). Nova direita nas ruas? Uma análise do descompasso entre manifestantes e os convocantes dos protestos antigoverno de 2015. *Perseu*, N° 11, Año 7, pp.170-180.
- Pita, M. (29 de noviembre de 2014). *Marco Civil: Brasil en la vanguardia de la reglamentación de internet como garantizadora de derechos*. Digital Rights Lac, N° 30. <https://www.digitalrightslac.net/es/marco-civil-brasil-en-la-vanguardia-de-la-reglamentacion-de-internet-como-garantizadora-de-derechos/> Consultado en: agosto 2020.
- PNUD Uruguay (2021). *El papel de las grandes plataformas de Internet y su impacto sobre la libertad de expresión y la deliberación pública*. https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/library/democratic_governance/Pub_Gobernanza_en_internet_PNUD_Observacom.html Consultado en: mayo 2021.
- Razovich, N. (2020). *Crisis político institucional en Brasil: la paradoja entre un modelo de desarrollo pético y el ascenso social (2003-2016)*. (Tesina de grado). Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/19221>
- Rocca Rivarolla, D. (2016). De las Jornadas de Junho al Impeachment sem Crime: protestas, militancia oficialista y crisis política en Brasil (2013-2016). *VI Jornadas de Estudios Políticos. Los usos del Estado. Proyectos políticos en disputa en las democracias de América Latina*. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
- Rocha, C. (2 de octubre de 2017). *Passando o bastão: a nova geração de liberais brasileiros*. Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Colloques. <https://journals.openedition.org/nuevomundo/71327> Consultado en: enero 2020.
- Rocha, C. (2018). O boom das novas direitas brasileiras: financiamento ou militância? En Solano, E. G. (org.) *O Ódio como Política: a reinvenção das direitas no Brasil*. Editora Boitempo. https://www.academia.edu/37688171/O_boom_das_novas_direitas_brasileiras_financiamen-

to_ou_milit%C3%A2ncia Consultado en octubre 2019.

- Rocha, C. (2018). O boom das novas direitas brasileiras: financiamento ou militância? En Solano, E. G. (org.) *O Ódio como Política: a reinvenção das direitas no Brasil*. Editora Boitempo.
- Romão, W. de M. (2013). #naovaitercopa: manifestações, Copa do Mundo e as eleições de 2014. *Agenda Política: Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR*, Vol. 1, N° 2, pp.152-167.
- Rousseff, D. (23 de abril de 2014) Discurso Dilma Rousseff. Portal DefesaNet. <https://www.defesanet.com.br/cyberwar/noticia/15102/NET-MUNDIAL---Discurso-Dilma-Rousseff/> Consultado en: agosto 2020.
- Rousseff, D. (24 de septiembre de 2013). *Dilma Rousseff en la 68 Asamblea General*. Noticias ONU. https://news.un.org/es/tags/discursos-68-asamblea-general/date/_item.file__?page=2 Consultado en: agosto 2020.
- Sáenz, M. P. (6 de abril de 2015). *Hacia tierras más libres en Internet*. *Digital Rights Lac*, N°30. <https://www.digitalrightslac.net/es/hacia-tierras-mas-libres-en-internet/> Consultado en: agosto 2020.
- Santoro, M. y Borges, B. (2017). Brazilian Foreign Policy Towards Internet Governance, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 60 (1), pp.1-16.
- Solano, E., Ortellado, P. y Moretto, M. (2017). 2016: o ano da polarização? *Friedrich-Ebert-Stiftung*, ANÁLISE N° 22.
- Sosa Escudero, W. (2019). *Big Data, breve manual para conocer la ciencia de datos que ya invadió nuestras vidas*. Siglo XXI.
- Tardáguila, C.; Benevenuto, F. y Ortellado, P. (17 de octubre de 2018). Fake News Is Poisoning Brazilian Politics. WhatsApp Can Stop It. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/10/17/opinion/brazil-election-fake-news-whatsapp.html> Consultado en: agosto 2020.
- Transfeld, M. y Werenfels, I. (2017). ¿Tecnología para la liberación o instrumento de propaganda? *Nueva Sociedad*, N° 269, pp.56-60.
- Traverso, E. (2018). *Las nuevas caras de la derecha*. Siglo XXI. Zibechi, R. (1 de abril de 2016). La nueva derecha en Brasil. *La Jornada*. <http://www.jornada.unam.mx/2016/04/01/opinion/019a1pol> Consultado en: julio 2016.

Zibechi, R. (2013). Debajo y detrás de las grandes movilizaciones. OSAL (*Observatorio Social de América Latina*), Año 14, N° 34, pp.15-36.

RESUMEN

Durante el Gobierno de Dilma Rousseff, a diferencia del accionar externo proactivo y de alto nivel de su antecesor que llevó a catalogar a Brasil como una potencia emergente, tuvo lugar una progresiva desaceleración del activismo diplomático. A pesar de ello, en términos de gobernanza global de Internet, Brasil se convirtió en un actor importante en las discusiones multilaterales sobre la regulación de la privacidad y de la vigilancia digital, cuyo correlato fue la aprobación a nivel interno de una legislación pionera e innovadora, conocida como Marco Civil da Internet, la cual se constituyó en una referencia internacional y posicionó a Brasil como un *rule maker* en la temática. En dicho contexto, es posible vislumbrar algunas sombras que repercutieron sobre las crecientes dificultades del contexto doméstico y el devenir político institucional del país, específicamente en el impeachment sufrido a la mandataria en agosto de 2016 y en el posterior ascenso al poder de Jair Bolsonaro. En efecto, este trabajo se propone reflexionar acerca de la relación entre el acceso desigual a Internet, la influencia de las redes sociales en la formación independiente de las opiniones de los ciudadanos y la situación político institucional de Brasil.

RESUMO

Durante o governo de Dilma Rousseff, ao contrário das ações externas proativas e de alto nível de seu antecessor que levaram o Brasil a ser classificado como potência emergente, teve lugar uma progressiva desaceleração do ativismo diplomático. Apesar disso, em termos de governança global da Internet, o Brasil tornou-se um importante ator nas discussões multilaterais sobre a regulamentação da privacidade e da vigilância digital, cujo correlato foi a aprovação interna de uma legislação pioneira e inovadora, conhecida como Marco Civil da Internet, que passou a ser referência internacional e posicionou o Brasil como um regulador do assunto. Nesse contexto, é possível vislumbrar algumas sombras que repercutiram nas crescentes dificuldades do contexto nacional e na evolução política institucional do país, especi-

ficamente no impeachment sofrido pela presidente em agosto de 2016 e na consequente ascensão ao poder de Jair Bolsonaro. Com efeito, este artigo tem como objetivo refletir sobre a relação entre o acesso desigual à Internet, a influência das redes sociais na formação independente das opiniões dos cidadãos e a situação política institucional no Brasil.

ABSTRACT

During Dilma Rousseff's government, unlike the proactive and high-level external actions of her predecessor that led to the classification of Brazil as an emerging power, a progressive slowdown in diplomatic activism took place. Despite this, in terms of global Internet governance, Brazil became a relevant actor in multilateral discussions on the regulation of privacy and digital surveillance, the correlation of which was the internal approval of pioneering and innovative legislation, known as Marco Civil da Internet, which became an international reference and positioned Brazil as a rule maker on the subject. In this context, it is possible to glimpse some shadows that had an impact on the growing difficulties in the domestic context and the institutional political evolution of the country, specifically in the impeachment suffered by the president in August 2016 and in the subsequent rise to power of Jair Bolsonaro. Indeed, this paper aims to reflect on the relationship between unequal access to the Internet, the influence of social networks on the independent formation of citizens' opinions, and the institutional political situation in Brazil.

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS



LA AGENDA INTERNACIONAL



La lucha por el sistema internacional: ¿el regreso del Dragón amenaza la estructura y el orden internacional de la Posguerra Fría?

Jonnathan Eduardo Pérez Piña

Introducción

Para analizar la política internacional de la Posguerra Fría hay que partir del acontecimiento que, a finales del siglo XX, daría lugar a la nueva dinámica internacional, la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991. Su derrumbe pondría fin a la estructura internacional bipolar, al enfrentamiento ideológico y a la certidumbre estratégica que generaba a los Estados la pertenencia a uno de los bloques. La consecuencia es conocida, hubo una superpotencia victoriosa: Estados Unidos de América (EE.UU.). Esto le daría

la oportunidad, por tercera vez en la historia, para proyectar su poder, su liderazgo y sus valores (democráticos y de libre mercado) al mundo. Sin embargo, distintos actores, como por ejemplo China, percibirán esa proyección como una amenaza a sus intereses nacionales, por lo que responderán, conjunta o separadamente, diseñando estrategias para contrabalancearla.

Como Caja de Pandora ambos procesos iniciaron un conjunto de transformaciones muy complejas en las relaciones internacionales que están perturbando el sistema internacional (SI) generando profundos reajustes de poder en la estructura internacional. Esto ha terminado por alterar la forma de apreciar del orden internacional de la Posguerra Fría, es decir, la manera en que los Estados, sus decisores y otros actores menores perciben la anarquía del SI, la cual, según Hedley Bull, es posible asemejar a tres tradiciones: 1. La kantiana donde los Estados (a pesar del conflicto) son capaces de cooperar usando la diplomacia, porque perciben al otro como un amigo. 2. La grociana donde los Estados compiten económicamente, ya que perciben al otro como un rival. 3. La hobbesiana donde los Estados están en guerra, puesto que perciben a los otros como enemigos (Bull, 2005, pp. 76-78). Ahora, las diversas percepciones e intenciones reales o no que conciben lo actores hacen que la política internacional en lo que va de la Posguerra Fría sea muy dinámica y compleja de estudiar, porque todos los países, en especial EE.UU. y China, diseñan políticas exteriores con base en un interés nacional definido en términos de poder.

En consecuencia, a los fines que interesan, para analizar los últimos veintinueve años lo mejor será dividirlo en dos escenarios: El primero, entre 1991-2001. Será optimista y normativo, destacándose por una estructura internacional unimultipolar donde un EE.UU., sin rivales de igual estatura proyectará su poder, su liderazgo y sus valores, para intentar terminar de edificar un orden internacional grociano. El segundo, entre 2001-2021. Será pesimista y conflictivo, ya que, después de la lucha contra el terrorismo, el ascenso de China se percibirá como la principal amenaza a la estructura internacional unimultipolar y al orden internacional grociano al oponer una Gran Estrategia Nacional con pequeños ajustes tácticos para deslegitimarlos a través de un orden internacional hobbesiano. La intencionalidad última sería reconstruir un sistema internacional acorde al interés nacional del Reino Medio.

1. El primer escenario: optimista y normativo

Temporalmente se lo puede ubicar entre 1991 – 2001. Dos rasgos se destacan: 2.1, una estructura internacional unimultipolar donde Estados Unidos proyectará su poder, su liderazgo y sus valores al mundo, para, 2.2, terminar de edificar un orden internacional grociano (entiéndase un orden internacional liberal).

1. Estructura internacional unimultipolar

Durante la Guerra Fría (1945-1991), EE.UU. y la URSS proyectaron su poder al SI creando una estructura internacional bipolar que por cuarenta y seis años brindó una relativa estabilidad, una jerarquización (centro-periferia) y un enfrentamiento ideológico (capitalismo/comunismo-oeste/este) que servía para distinguir entre amigos, rivales y enemigos. Con estas reglas de juego claras la certidumbre estratégica estaba garantizada. Sin embargo, al finalizar, esas reglas se desvanecieron. La victoria estadounidense y la ausencia de un rival(es) de igual estatura, le permitiría proyectar su poder, reafirmar su liderazgo y sus valores al mundo. Desde entonces y hasta el presente, distintos autores, haciendo énfasis en los temas militares, económicos, culturales y/o transnacionales, han intentado calificar la estructura internacional de la Posguerra Fría como: imperial, hegemonía estadounidense, unipolar, unimultipolar, multipolar, nueva bipolaridad (EE.UU. vs China), apolar o heteropolar (Del Arenal, 2014; Sanahuja, 2020).

Ante esa diversidad, en el presente ensayo se utilizará la propuesta de Joseph Nye expuesta en *La paradoja del poder norteamericano* y en *Poder y Estrategia de Estados Unidos después de Irak* (2003), donde argumenta que con la globalización, la teoría de la interdependencia compleja tomó nuevos matices debido a los diferentes avances científicos-tecnológicos y a *La revolución de la información* (2003, p. 71). Los dos libros han hecho que los estudios sobre la distribución de poder sean más complejos, porque existen muchos medios a disposición de actores diversos. En todo caso, el autor sostiene que la estructura internacional en la Posguerra Fría es unimultipolar, ya que, el poder debe ser analizado como un tablero de ajedrez tridimensional internacional que contiene tres dimensiones: 1. En la parte superior está la militar donde, siguiendo a los realistas, lo más importante es

examinar las capacidades bélicas de los Estados. 2. En la parte intermedia se encuentra la económica que con base en el liberalismo y en el neoliberalismo institucional lo más significativo será explorar las capacidades económicas de los Estados. 3. En la parte inferior, se localizan los asuntos transnacionales donde existe una diversidad de temas (positivos y negativos) que le dan forma a la agenda internacional. En resumen, las tres dimensiones son “relevantes, aunque en grados diferentes según los distintos tipos de relaciones” (Nye, 2003, p. 34) que se investiguen. Para ganar en este tablero es necesario desarrollar estrategias de participación vertical y horizontal.

a. Parte superior del tablero: dimensión militar

En esta parte, cobran relevancia los estudios desarrollados por los realistas (clásicos, neorrealistas, ofensivos, defensivos y neoclásicos) quienes analizan las capacidades militares, estratégicas, geopolíticas y diplomáticas de los Estados. En otras palabras, el *hard power*. Para Nye en esta dimensión el poder es unipolar, ya que “Estados Unidos es el único país con armas nucleares intercontinentales, gigantescas fuerzas terrestres y navales de tecnología de punta, y un potencial global” (Nye, 2003, p. 67). Esta superioridad, como expone el autor citando a Sebastian Mallaby, genera la paradoja del poder estadounidense porque es “demasiado grande como para que se le pueda enfrentar ningún país, pero no suficientemente grande para resolver problemas como el terrorismo global y la proliferación nuclear. Estado Unidos necesita la ayuda y el respeto de los demás países” p. 69).

b. Parte intermedia del tablero: dimensión económica

En esta dimensión el poder es multipolar, porque si bien es cierto que después de la Segunda Guerra Mundial, EE.UU. quedó en una posición privilegiada, a partir de 1970 comenzará un proceso de relativa debilidad. El origen está en la recuperación económica de los países de Europa y Japón con base en la ayuda estadounidense. Esto daría un primer escenario que se llamó la trilateralización de la economía, en el cual Joseph Nye (2003) señala que hasta 1990 “Estados Unidos, Europa y Japón representa[ban] dos tercios de la producción mundial” (p.67). Desde ese momento, bajo el liderazgo estadounidense, las tres principales economías negociaron diferentes acuerdos económicos y comerciales que sentarán las bases del orden internacional grociano.

Siguiendo parcialmente a Robert Gilpin (1990), esa trilateralización fue posible porque EE.UU.: 1. Asumió “la carga de la defensa de las democracias industriales, permitiéndoles a los europeos occidentales y en especial a los japoneses, concentrar sus energías en el desarrollo económico” (p. 362); y 2. Sin perder la preponderancia militar, fue capaz de liderar un proceso de cooperación bajo distintas negociaciones que generaban ganancias (absolutas) a los participantes, en un primer momento en el marco teórico de la interdependencia compleja y después con base en el liberalismo neoinstitucional que hacían posible “la idea de que la cooperación o el manejo pluralista puede funcionar en ausencia de hegemonía” (Gilpin, 1990, p. 384).

En la década del noventa del siglo XX, surgirán los llamados Tigres Asiáticos de Primera Generación: Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán y los de Segunda Generación: Malasia, Indonesia, Tailandia, Filipinas, Singapur y Vietnam. Estos países serían incorporados al club trilateral, previa aceptación de las reglas de juego, es decir, reconociendo la supremacía militar, el liderazgo y los valores estadounidenses. El marco teórico que permitía esta cooperación e intercambio económico seguían siendo la interdependencia compleja y el liberalismo neoinstitucional. Tomaba mayor forma el orden internacional grociano. Seguidamente, a inicios del siglo XXI, irrumpirán en el escenario económico dos nuevos gigantes asiáticos: China e India (ambos pertenecientes al grupo BRICS). Ambos serán incorporados al club del orden internacional grociano porque, en un primer momento, aceptaron las reglas de juego.

No obstante, algunos acontecimientos harán sonar las alarmas. Uno de ellos, la “crisis financiera que estalló en el Este asiático en 1997 y [que] llegó a envolver al mundo entero” (Stiglitz, 2004, p. 11), de la cual, China e India, se vieron afectados en menor medida, ya que “habían tenido éxito no sólo a pesar del hecho de no haber seguido los dictámenes del Consenso de Washington, sino *porque* no lo habían hecho” (p. 123). Por eso:

No es ninguna casualidad que los dos grandes países en desarrollo que escaparon de los azotes de la crisis económica global [de 1997] (corchetes nuestros). –la India y China- tuvieran controles de capitales. Mientras que los países del mundo subdesarrollado que liberalizaron sus mercados de capitales vieron caer sus rentas, la India creció a un ritmo superior al 5 por ciento, y China casi al 8 por ciento. (Stiglitz, 2004, p. 164)

La otra gran crisis fue la burbuja inmobiliaria del 2008-2015. Ambos indicaban que las cosas no estaban bien. Para decirlo junto a José Antonio Sanahuja (2020) “con la crisis económica iniciada en 2008 se cerraría el ciclo de la globalización económica en su forma actual, basada en la transnacionalización productiva y la financiarización” (p. 82).

c. Parte inferior del tablero: dimensión transnacional

Los avances en la ciencia, en la tecnología, en la informática, en las comunicaciones, en la información y en la inteligencia artificial hacen que el mundo actual sea más globalizado, interdependiente, heterogéneo y complejo. Los vectores espacio, tiempo y velocidad se han alterado. Estos desarrollos han creado diversos medios que han terminado por difundir el poder entre actores supraestatales, estatales, no estatales o transnacionales (legales e ilegales) y subestatales. A esto habrá que sumar lo que en su momento Ulrich Beck denominó riesgos globales (Beck, 2002). Estos acontecimientos han generado que en la agenda internacional se sumen un conjunto muy variado de temas positivos y negativos que permiten hablar de la porosidad de las fronteras estatales y de asuntos “intermésticos” (internacionales y domésticos a la vez). En consecuencia, no es casual que en esta parte, el mundo se perciba más anárquico, caótico y/o desordenado. Por esto, Joseph Nye (2003) sostendrá que en esta dimensión hay que hablar de asuntos transnacionales:

que rebasan las fronteras, quedando fuera del control gubernamental. Este reino incluye en un extremo a agentes no estatales tan diversos como los banqueros que transfieren electrónicamente sumas de dinero mayores que la mayoría de los presupuestos nacionales, y en el otro, a los terroristas que organizan atentados y a los piratas informáticos que interfieren las operaciones realizadas por internet. En este tablero inferior el poder está muy disperso, y en él no tiene sentido hablar de unipolaridad, multipolaridad o hegemonía. Quienes recomiendan una política exterior estadounidense hegemónica basada en descripciones tradicionales del poder de Estados Unidos hacen un análisis penosamente inadecuado. Si se participa en una partida tridimensional, uno perderá si se centra sólo en el tablero militar interestatal y no repara en los otros tableros y en las conexiones verticales entre ellos. (p. 67).

La irrupción de estos actores y temas permitirá que el autor hable del poder blando como aquella “capacidad de organizar la agenda política de forma que configure las preferencias de otros” (Nye, 2003, p. 30). En síntesis, como expresa en *Poder y Estrategia de Estados Unidos*

después de Irak:

El “poder blando” radica en la capacidad de atraer y persuadir, más que de obligar. [...]. El “poder duro”, la capacidad coercitiva, proviene del poderío militar y económico de un país. El “poder blando” surge de los atractivos que resulten los ideales políticos, la cultura y las políticas de un país. Cuando las políticas estadounidenses parecen legítimas a los ojos de otros, crece el “poder blando” estadounidense. El “poder duro” siempre seguirá siendo crucial en un mundo de Estados-nación que defienden su independencia, pero el “poder blando” se volverá cada vez más importante a la hora de tratar asuntos transnacionales cuya solución exija la cooperación multilateral. (Nye, 2003, s/n) (Corchetes nuestros).

Ambos “están relacionados y pueden reforzarse entre sí” (Nye, 2003, p. 31) su combinación da origen al *smart power*. Los dos son necesarios para entender la política exterior estadounidense. Finalmente, siguiendo a Esther Barbé en esta dimensión toma relevancia el constructivismo social, porque “en lugar de enfatizar exclusivamente los incentivos materiales (económicos, militares), el constructivismo presta gran atención a la construcción de identidades (principios y valores compartidos, percepciones del mundo, marcos históricos-culturales generadores de identidades, mecanismos de interiorización” (2003, p. 81) que permiten a los actores pasar de la estructura a la acción. Robert Kaplan (2002) en *El retorno de la Antigüedad: la política de los guerreros* lo resumirá diciendo que “Los valores, aunque sea universales en principio, requerirán siempre el uso de la fuerza y el interés propio para su cumplimiento” (p. 158).

2.2 El Orden Internacional Grociano

La estructura internacional unimultipolar brevemente descrita proporcionará las condiciones para afirmar junto a Henry Kissinger en *La Diplomacia* (2004) que por tercera vez en el siglo XX, EE.UU., proclamasen “su intención de edificar un nuevo orden mundial aplicando sus valores propios al mundo en general” (p. 802). La primera vez fue en 1918, cuando finalizó la Primera Guerra Mundial y el presidente Woodrow Wilson intentó proyectar poder pero no pudo. En la Teoría de las Relaciones Internacionales se habló de un primer debate utópicos/idealistas/liberales vs realistas. La segunda, fue en 1945 al terminar la Segunda Guerra Mundial, si bien el realismo prevaleció, las ideas de democracia y libertad de mercado eran el faro (poder blando) que orientaba a los cruzados (poder duro). En este sentido, el idealismo

liberal del primer debate en cierta medida se reformaría bajo la interdependencia compleja de Joseph Nye y Robert Keohane (sumándosele el neoliberalismo institucional). En ambos casos:

La idea de que la paz depende, ante todo, de promover las instituciones democráticas ha seguido siendo [la] característica del pensamiento norteamericano hasta el día de hoy. La tradicional sabiduría norteamericana ha asegurado continuamente que las democracias no se hacen la guerra entre sí. [Tesis de la Paz Democrática y segunda imagen de los niveles de análisis de Kenneth Walz] (Corchetes nuestros) (Kissinger, 2004, p. 27)

La tercera vez será en la Posguerra Fría al poner en práctica el *smart power*, es decir, combinando el poder blando (ideas democráticas, libertad de mercado, multilateralismo y regímenes internacionales que triunfaron para gestionar los asuntos militares, económicos y transnacionales) y el poder duro (capacidad militar y económica). Ese *smart power* se materializará bajo el Liberalismo Ofensivo, cuya idea principal siguiendo a María Eugenia Cardinale (2017) “se encuentra en el liberalismo que, en general, considera que las intenciones de los Estados son la clave, el carácter doméstico del Estado y su ideología dominante dará forma al comportamiento del actor en la arena internacional” (p.137). Dos teorías son claves: la Tesis de la Paz Democrática de Michael Doyle resaltarán el primer nivel (individual) y el segundo nivel (estatal) de análisis de Kenneth Walz, para afirmar la importancia de que los Estados tengan formas de gobierno democráticas como garantía de paz en el SI argumentando:

El postulado básico de la teoría del liberalismo internacional sostiene que los Estados tienen el derecho de ser libres de intervención extranjera. Desde que los ciudadanos moralmente autónomos tienen el derecho a la libertad, los Estados que democráticamente los representan tienen el derecho de ejercer la independencia política. El mutuo respeto de estos derechos se convierte entonces en la piedra de toque de la teoría del liberalismo internacional. Cuando los Estados respetan sus derechos entre sí, los individuos son libres de establecer lazos privados internacionales sin la interferencia del Estado. El intercambio lucrativo entre comerciantes y los intercambios educativos entre estudiosos crean entonces una red de ventajas mutuas y compromisos que refuerzan el sentimiento de respeto público.

Estas convenciones de respeto mutuo han formado una base cooperativa para las relaciones entre democracias liberales de un tipo muy eficaz. A pesar de que los Estados liberales se han involucrado en numerosas guerras con Estados no liberales, Estados liberales constitucionalmente seguros todavía no tienen que comprometerse en guerra el uno con el otro.

Nadie debería discutir que tales guerras son imposibles; pero la evidencia preliminar parece indicar que existe una predisposición significativa en contra de la guerra entre Estados liberales. En efecto, amenazas de guerra también han sido consideradas como ilegítimas. Una zona liberal de paz, una unión pacífica, se ha mantenido y se ha expandido a pesar de numerosos conflictos particulares de economía e intereses estratégicos. (Doyle, 1983, pp. 213-215) (Traducción propia)

La otra, *El fin de la historia y el último hombre* de Francis Fukuyama (1992) destacará el tercer nivel (SI) de análisis de Kenneth Walz, para enfatizar la importancia de la paz democrática y el libre comercio sobre el SI. Entre otras cosas, argüía que “el crecimiento de la democracia liberal, con su compañero el liberalismo económico, ha constituido el fenómeno macropolítico más notable en los últimos cuatrocientos años” (p. 86). Para Fukuyama “El fin de la historia significará el fin de las guerras y las sangrientas revoluciones. [Los individuos y los Estados] Satisfarían sus necesidades mediante la actividad económica” (Fukuyama, 1992, p. 415). En su obra divide al mundo en una parte *poshistórica* y otra *histórica*. En el primero “el eje principal de interacción entre los Estados será económico y en él perderán cada vez más importancia las viejas reglas de la política de poder” (p. 374), ya que, los conflictos internacionales serán por la “competencia económica pero apenas ninguna militar” (p. 374). Con base en Michael Doyle, Fukuyama (1992) afirmaba que: “El carácter fundamentalmente no guerrero de las sociedades liberales se hace evidente en las extraordinariamente pacíficas relaciones que se mantienen unas con otras” (p.355). En el segundo existirán “una diversidad de conflictos religiosos, nacionales e ideológicos [en este] (corchetes nuestros). mundo seguirán aplicándose las viejas reglas de la política de poder (p. 355). Finalmente, la existencia de ambos mundo, le permite señalar que: “La conducta pacífica de las democracias sugiere, además, que Estados Unidos y otras democracias [tengan] (corchetes nuestros) un interés a largo plazo en proteger la esfera de la democracia en el mundo y en extenderla cuando sea posible y prudente” (p. 379).

En la práctica, el marco teórico brevemente esbozado será plasmado: 1. En Europa del Este al permitir la entrada a la Unión Europea y a la NATO de los países de la región, con lo cual, geopolíticamente se contenía aún más a Rusia (ideas de sir Mackinder, Spykman, Kissinger, Kennan). 2. Al intentar expandir el liberalismo a Medio y Lejano Oriente; y 3) Para legitimar y reconstruir el orden internacional grociano

(Bull, 2005, p. 78) al incorporar a los países a una red de organizaciones multilaterales donde los Estados con formas de gobierno democráticos observasen la anarquía y los conflictos del SI de manera limitada debido a la existencia de unas reglas de juego llamadas regímenes internacionales que permiten percibir al otro(s) como un rival(es) con el cual a pesar del conflicto es posible negociar y competir en lo económico, en el acceso a recursos y regular el comercio internacional dentro de un juego no suma cero. El sustento teórico lo brindará la interdependencia compleja y el neoliberalismo institucional. Por esto, a nivel global además de la ONU, el FMI y el BM (heredados de los Acuerdos de Bretton Woods tras la Segunda Guerra Mundial), el G 7 (+ Rusia hasta su expulsión 2014) y el G-20, el 1 de enero de 1995 se creaba la Organización Mundial del Comercio (OMC) para sustituir el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En síntesis, estos espacios políticos y económicos multilaterales daban su forma más acabada al orden internacional grociano donde el Reino Medio aceptará su participación al ingresar el 11 de diciembre de 2001 a la OMC. Sin embargo, Kissinger en *La diplomacia* alertaba sobre:

cualquier intento de prescribirle sus instituciones y sus prácticas internas, causarían profundo resentimiento. Esta sensibilidad general se intensifica por la forma en que los chinos ven la intervención de Occidente en su historia. Desde que las guerras del opio de comienzos del siglo XIX abrieron el país, por la fuerza, los chinos ven al Occidente como culpable de una interminable serie de humillaciones. (2004, p. 829).

Esas percepciones son ampliadas en la obra *Orden mundial* donde Kissinger (2016) expresa:

La participación de China en aspectos de la estructura westfaliana entraña una ambivalencia nacida de la misma historia que la llevó a formar parte del sistema internacional de Estados. China no ha olvidado que fue inicialmente forzada a aceptar el orden internacional existente de una manera absolutamente contraria a la imagen histórica que tenía de sí misma o, para el caso, a los principios reconocidos del sistema westfaliano. Frente a la insistencia para que asumiera las <<reglas de juego>> y las <<responsabilidades>> del sistema internacional, la reacción visceral de muchos Chinos –incluidos los líderes más ancianos– estuvo profundamente influida por la conciencia de que China no ha participado en la factura de las reglas del sistema. Se les pidió –y, por razones de prudencia, han aceptado– asumir reglas que no contribuyeron a crear. Pero esperan –y tarde o temprano actuarán de manera acorde con esta expectativa– que el orden internacional evolucione de manera tal que pueda desempeñar un papel central en la posterior creación de reglas, incluso al punto de

revisar algunas de las que actualmente imperan (p. 229).

Las ideas precedentes permiten interpretar que la participación del Dragón en la estructura internacional unimultipolar y en el orden internacional grociano se hacía con recelos, evidenciando valores, estrategias e intereses diferentes. Sumado a otros procesos, esto ha dado lugar a distintas interpretaciones sobre la política internacional actual que John Ikenberry (2018), en *La Crisis del Orden Liberal Mundial*, resume de la siguiente manera:

Durante setenta años, el orden internacional liberal ha estado ligado al poder de EEUU: a su economía, su moneda, su sistema de alianzas y su liderazgo. Es posible que estemos asistiendo a una “crisis de transición” en la que los viejos fundamentos políticos del orden liberal liderado por EEUU están dando paso a una nueva configuración del poder global, coaliciones de estados e instituciones de gobernanza. Esta transición podría conducir a una especie de orden postestadounidense y posoccidental que permanece relativamente abierto y basado en normas. Otros ven una crisis más profunda, una crisis del propio internacionalismo liberal. Según este punto de vista, se está produciendo un cambio duradero en el sistema global que lo aleja del libre comercio, del multilateralismo y de la cooperación en seguridad. El orden global está dando paso a diversas combinaciones de nacionalismo, [autoritarismo] (corchetes nuestros), proteccionismo, esferas de influencia y proyectos regionales de gran potencia. En efecto, no hay internacionalismo liberal sin hegemonía estadounidense y occidental, y esta era está llegando a su fin. El internacionalismo liberal es esencialmente un artefacto de una era anglo-estadounidense que está desapareciendo rápidamente. Por último, algunos van aún más lejos y sostienen que lo que está sucediendo es que la larga era de la “modernidad liberal” está llegando a su final. Con sus raíces en la Ilustración y discurriendo por la revolución industrial y el ascenso de Occidente, todo apuntaba a una profunda lógica desarrollista encaminada al cambio histórico mundial. (p. 30).

2. El segundo escenario pesimista y conflictivo

Irrumpirá en el 2001 con los atentados terroristas en EE.UU., los niveles de conflictividad hasta el presente irán escalando porque diferentes actores (conjunta y/o separadamente) manifiestan estar insatisfechos con el SI de la Posguerra Fría (Kissinger, 2016). Los actores tienen en común que: 1. Intentan contrabalancear a EE.UU. 2. No son Occidentales. 3. Son nacionalistas, autoritarios y proteccionistas, por eso,

su ascenso pone en dudas los valores democráticos y de libre mercado basado en normas, es decir, el orden internacional grociano. 4. Pretenden un cambio del SI (algunos están aprovechando la lucha sino-estadounidense para poner los cimientos que permitan hipotéticos cambios regionales); y 5. Están aplicando estrategias de guerra híbrida y zona gris, dando origen a una política internacional conflictiva y compleja, ya que, un problema de la agenda internacional en la mayoría de los casos presenta una superposición entre las diferentes dimensiones de poder expresadas por Joseph Ney, entre los niveles de análisis, y entre otros temas de agenda y actores.

Ahora, con base en el objetivo general del presente ensayo, sólo se examinará cómo el desarrollo de capacidades militares, económicas, científico-tecnológicas, diplomáticas y culturales por parte de China es percibido como la principal amenaza, ya que, al mismo tiempo ha contrapuesto: 3.1. Una Gran Estrategia Nacional con pequeños ajustes tácticos para desplazar la estructura internacional unimultipolar, a través de un 3.2. Orden internacional hobbesiano. El fin último es deslegitimar y destruir el SI para reconstruirlo en función de sus intereses, porque el actual es una proyección del poder, liderazgo y valores occidentales desde su ascenso hace unos 500 años aproximadamente.

3.1 Una Gran Estrategia Nacional con pequeños ajustes tácticos para desplazar la estructura internacional unimultipolar de la Posguerra Fría

En plena Guerra Fría, en la década del setenta del siglo XX, las hostilidades sino-estadounidenses tomaban un respiro. La diplomacia del ping-pong acercó a la China comunista con el Occidente capitalista. La *Realpolitik* hacía posible un acercamiento táctico con ganancias relativas para ambos en su interés por contener a Moscú. Ambos se beneficiaban, la balanza se inclinaba a favor de Occidente, mientras Pekín era reconocida a nivel internacional, con un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU y quizás lo más importante, tiempo para desarrollar sus capacidades internas al mando de Deng Xiaoping. Cuando la Guerra fría finaliza, la *Realpolitik* le aconsejaba al Dragón alejarse del Águila y acercarse al Oso. Este cambio táctico haría reaparecer las hostilidades sino-estadounidense, pero en otras dimensiones. Kissinger (2012) relata cómo luego de en un viaje a Pekín en 1992, el ministro de Asuntos Exteriores Qian Qichen le hizo saber esa decisión:

Mientras Pekín y Washington evaluaban el nuevo panorama, descubrieron que sus intereses ya no eran tan parecidos como en los días en que habían estado a punto de forjar una alianza. En aquella época, los desacuerdos se centraban básicamente en las tácticas de contraposición a la hegemonía soviética. Pero después, al irse diluyendo el adversario común, inevitablemente saltaron a un primer plano las diferencias de los gobiernos sobre los valores y la visión del mundo. (p. 472)

Esther Barbé (2013) precisa que la guerra de Kosovo hizo posible el acercamiento entre el Oso y el Dragón, cuando en el 2001 firmaron “un Tratado de Buena Vecindad y de Cooperación y creaban, junto con otros países de Asia Central, la Organización de Cooperación de Shanghái, vista por muchos expertos como un contrapeso a la OTAN y a los Estados Unidos” (p. 13). Esta aproximación beneficia a ambos: Moscú pudo “navegar por la difícil transición [entre el colapso de la URSS] a establecerse nuevamente en el tablero geopolítico mundial como potencia” (Wilchez, 2015, p. 4) y rehacer “su influencia y control sobre Asia Central y en otras zonas de vital importancia para su seguridad” (p. 6) contra intereses occidentales. Para China es:

1) una importante herramienta para combatir a los grupos separatistas uyghures en el Xinjiang, y le garantice los intereses securitarios en sus fronteras occidentales. 2) fomenta y fortalecer entre los Estados miembros lazos económicos y comerciales, especialmente de recursos energéticos de Asia Central. Y, 3) poder ventilar sus preocupaciones frente a la creciente influencia política hegemónica de EE. UU., y su intensa presencia militar en Asia Central, lo cual puede llegar a amenazar sus intereses nacionales de seguridad y a la seguridad regional. (Wilchez, 2015, p. 13)

Los dos países argumentaron (poder blando): 1. La creación de un mundo multipolar por parte de 2. Potencias económicas emergentes y “pacíficas” que en su momento le permitirá a Goldman Sachs hablar del grupo BRIC:

para pronosticar que el producto interior bruto acumulado de dichos países superaría al de los países industrializados (G7) en 2050. Los datos posteriores, en términos de capacidades económicas de los BRIC, no han hecho sino superar las previsiones de Goldman Sachs que apuntaban a un cambio en la distribución geoeconómica del poder mundial. (Barbé, 2013, p. 14).

Con el camino previamente acomodado en el 2013 en las Cumbres desarrolladas en Astaná (Kazajistán) y Yakarta (Indonesia), Xi Jinping lanzaría oficialmente la política exterior y la gran estrategia nacional china para proyectar poder al mundo en las próximas décadas *La Ruta*

de la Seda y el Cinturón del Siglo XXI (La Ruta). Con dos dimensiones geopolíticas y geoestratégicas La Ruta permite plantear hasta donde sea posible, el conflicto histórico entre una potencia marítima (EE. UU.) y una potencia continental (China) en expansión que necesita recursos que están más allá de sus fronteras, para poder satisfacer las crecientes demandas de su aparato militar, económico y demográfico. En todo caso, como argumenta Robert Kaplan (2014) en *La venganza de la geografía: cómo los mapas condicionan el destino de las naciones*, con la Ruta:

China modifica el equilibrio del poder en el hemisferio oriental, lo cual afecta de manera sustancial a Estados Unidos. Por tierra y por mar, alentada por la favorecedora situación de China en el mapa, la influencia de Pekín emana desde Asia Central hasta el Extremo Oriente ruso, y desde el mar de China Meridional hasta el océano Índico. China es una potencia continental en pleno auge y, tal como dijo Napoleón, las políticas de este tipo de Estados son inherentes a su geografía. (p. 220)

La Ruta terrestre le permite tener presencia, acceso a recursos y vincularse con “Europa a través de Asia Central y Medio Oriente” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 178). La Organización de Cooperación de Shanghái ha servido como una primera aproximación a estos intereses en la región. La Ruta marítima le permite tener presencia, acceso a recursos, vincularse y proteger sus:

inversiones en materias primas en el África subsahariana, en el otro extremo del océano Índico: mercados de petróleo en Sudán, Angola y Nigeria, minas de hierro en Zambia y Gabón, o explotaciones de cobre y cobalto en la República Democrática del Congo, los cuales estarán comunicados entre ellos a través de las carreteras y vías férreas construidas por China, que a su vez comunicarán todos estos territorios con los puertos de los océanos Atlántico e Índico. Sin lugar a dudas, el control y acceso a las líneas marítimas de comunicación son mucho más importantes hoy en día que en la época de Mahan, y puede ser que la preponderancia estadounidense sobre estas rutas tenga los días contados. (Kaplan, 2014, p. 244)

No obstante, la potencia marítima de turno y protectora del *status quo* internacional sumando a sus aliados: Gran Bretaña, India, Japón, Australia, Corea del Sur, Vietnam, Malasia, Indonesia, Filipinas, Taiwán, Brunéi ya perciben en China una amenaza a sus intereses. A pesar de esto, China avanza de manera firme en sus intenciones de controlar su costa en el Pacífico reavivando viejas disputas territoriales con otros Estados de la región. El motivo, como señala James Holmes, es que “para

salir de los mares de China o regresar de puertos de escala lejanos, los barcos deben cruzar la “primera cadena de islas” (Holmes, 2019, s/n) (Traducción propia). En este sentido, China busca ejercer de manera exclusiva soberanía sobre esta primera cadena de islas (generando un debate sobre la libertad y defensa de navegación), pues caso contrario podría quedar aislada del resto del mundo.

En todo caso, La Ruta evidenció la importancia geopolítica y geoestratégica del Indo-Pacífico, Asia Central y Medio Oriente. Por lo tanto, China ha tomado decisiones internas, como por ejemplo:

1. La exhortación (agosto de 2016) por parte del ministro de Defensa de China, Chang Wanquan a la Fuerza Armada, a la policía y a la población en general sobre una guerra popular en el mar, como reacción ante la decisión de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya sobre la pertenencia a Filipinas de algunas islas en disputa en el mar de la China Meridional.
2. Sus intenciones de construir una Armada de Guerra que le permita proyectar poder.
3. A finales de 2015, el Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular de China aprobó que las familias puedan tener dos hijos, revocando la política del hijo único que regía desde 1976 lo que aumentará la presión demográfica en los próximos años.

Estos acontecimientos condicionarán al Gobierno chino en cuanto a la necesidad de satisfacer las demandas (individuales y colectivas) dentro de la región más poblada del planeta, pero con el menor espacio y disponibilidad de recursos, lo cual hará que en el SI se genere una lucha por el acceso, control y apropiación por los espacios geográficos anecuménicos o espacios comunes y/o el posicionamiento “en regiones, países o territorios semivacíos” (Koutoudjian, 2008, p. 90) donde hay Estados con instituciones muy débiles o precarias. En estos espacios se tiene conocimiento de que existen (real o potencialmente) recursos naturales (renovables o no) estratégicos para sostener en el presente y en el futuro el sistema económico, militar y político de las grandes potencias. Esto en el marco de la cuarta Revolución Industrial y con avances e innovaciones científico-tecnológicos que hace posible y rentable su explotación. Para decirlo con Michael T. Klare (2003), en

el mundo de la Posguerra Fría:

las guerras por los recursos van a ser el rasgo más característico del entorno mundial de la seguridad. Intervienen aquí: la prioridad que los dirigentes nacionales asignan a las consideraciones económicas, el incesante crecimiento de la demanda de una serie de artículos básicos, la inminente escasez de varias materias primas fundamentales, la inestabilidad social y política de las zonas que contienen grandes reservas de bienes indispensables, y la proliferación de las disputas sobre la propiedad de tan importantes fuentes de aprovisionamiento. (pp. 261-262)

3.1.1 Pequeños ajustes en la estructura internacional unimultipolar

a. Parte superior del tablero: dimensión militar

En *De la Guerra*, Clausewitz (1999) la definió como “un acto de fuerza destinado a obligar nuestro enemigo a hacer nuestra voluntad” (p. 179). Para el oficial prusiano, esta definición respondía a la pregunta ¿qué es la guerra? Sin embargo, las interrogantes ¿quiénes hacen la guerra? y ¿cómo se hace la guerra? eran más complejas. Como fenómeno social, la guerra está sujeta a constantes transformaciones que obligan a estudiarla en un contexto histórico bien definido. El propio autor estudió parte de esa metamorfosis en el capítulo III, del libro VIII. En todo caso, analizando las guerras napoleónicas que presenciaba, concluyó que debido a su capacidad de destrucción y muerte era necesario limitarla. Para hacerlo tomó como punto de partida la teoría política de su época, concluyendo que en la Modernidad, la violencia política sólo la hacían las fuerzas armadas según los fines limitados que le imponía el gobierno, mientras que el pueblo quedaba excluido del conflicto. Esto daría lugar a su famosa concepción trinitaria que se extendería hasta el final de la Guerra Fría.

En lo que va de Posguerra Fría, diferentes autores han argumentado que esa forma de hacer la guerra ha cambiado porque los actores, la estrategia, los intereses y los medios también cambiaron. Sin ser exhaustivo, Martin Van Creveld, Mary Kaldor, Qiao Liang y Wang Xiangsui, William Lind y Frank Hoffman han intentado demostrar como en el siglo XXI la guerra se ha transformado. En términos muy generales los autores identifican tres características comunes: 1. “El descarte de las convenciones de la guerra causará que la estrategia en el sentido tradicional clausewitziano desaparezca” (Van Creveld,

2007, p. 303). 2. Esto hace muy complejo conceptualizar y encuadrar esa zona intermedia (zona gris) que existe entre la paz y la guerra, ya que, como 3. Argumenta Robert Kaplan (2002) en *El retorno de la Antigüedad: la política de los guerreros*:

la revolución postindustrial otorga poder a cualquiera que tenga un teléfono móvil y una bolsa de explosivos. La superioridad militar de Estados Unidos garantiza que esos nuevos adversarios no lucharán según los conceptos occidentales de justicia [...]

La asimetría concede a terroristas y criminales informáticos su fuerza, por cuanto esos adversarios actúan fuera de las normas y sistemas de valores aceptados internacionalmente en un plano en que la atrocidad es una forma legítima de guerra. pp. 37-38).

Ahora, La Ruta sólo es posible expulsando a EE.UU. de Eurasia y de los océanos mediante una política exterior y una defensa nacional que en su dimensión estratégico-militar lo haga posible. Las ideas básicas fueron desarrolladas por los coroneles del Ejército chino Qiao Liang y Wang Xiangsui en *La Guerra sin Restricciones o Guerra Irrestricta* al sugerir el uso de diferentes medios como el “terrorismo, el narcotráfico, la degradación medioambiental y la propagación de virus informáticos. Argumentan que, cuanto más complicada fuera la combinación [...], mejores serían los resultados” (Nye, 2003, p.127). Mariano Bartolomé (2019) señala que la *Guerra Irrestricta* debe ser estudiada bajo el formato de guerra híbrida y zona gris, porque se realizan “acciones en el límite de lo permitido por el Derecho Internacional, a la vez que incluyeron formatos reñidos con los tiempos de paz, todo lo cual invita a replantear el contenido y los límites del concepto de paz vigente (Morales, 2017). p.13). Agrega el autor:

Casi tres lustros después de su publicación, los contenidos de la obra se transformaron en doctrina oficial, cuando el Ejército Popular de Liberación (PLA) adoptó el concepto de “tres guerras”, en referencia a la coordinación de operaciones psicológicas, manipulación mediática y planteos jurídicos para influir en las percepciones, estrategias y conductas del oponente. (Raska 2015).

En ese orden de ideas, siguiendo a Frank G. Hoffman (2018) en *Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges* por guerra híbrida se entiende:

La aplicación violenta a propósito y adaptada de capacidades militares convencionales avanzadas con tácticas irregulares, con terrorismo y actividades criminales, o una combinación de fuerzas regulares e irregu-

lares, que operan como parte de un diseño común en el mismo espacio de batalla. (p. 40)

Enfatiza que “No deben pasarse por alto los aspectos delictivos, o más ampliamente “comportamiento socialmente disruptivo” y terrorismo de masas, pero la fusión de capacidades militares avanzadas con fuerzas y tácticas irregulares es clave” (2018, p. 38). Anthony H. Cordesman (2020), en *U.S. Competition with China and Russia: The Crisis-Driven Need to Change U.S. Strategy*, examina como China:

compitiendo con los Estados Unidos a nivel civil con tácticas de “área gris” o usos indirectos de la fuerza, en operaciones militares de baja intensidad que involucran a terceros países y actores no estatales, y para disuadir luchando en niveles más altos de conflicto. Siempre que sea posible, China y Rusia usan su poder militar en lo que podría llamarse “guerras de influencia” y en formas que no implican combates reales. Cuando usan la fuerza, generalmente toma la forma de usos limitados o demostrativos de sus propias fuerzas, operaciones encubiertas o el apoyo de las fuerzas de otros estados, actores no estatales o facciones.

[...] Compiten creando mezclas continuas de competencia política, económica y de seguridad nacional que involucra activamente a otros Estados y actores no estatales. En muchos casos, el centro de dicha competencia es indirecto, impulsado tanto por la guerra de información como por cualquier forma de acción física. En otros casos, se centra más en la dimensión civil que en la militar. Utilizando operaciones “multi-dominio” a nivel civil y explotando la tecnología civil de manera híbrida y asimétrica (Traducción propia)

Paralelamente, China pugna al más alto nivel para igualar y superar sus capacidades bélicas con tecnología de última generación. En el artículo *Global military expenditure sees largest annual increase in a decade—says SIPRI—reaching \$1917 billion in 2019* el SIPRI la pone en el segundo lugar en inversiones en defensa después de EE.UU. El resultado ha sido una reducción con respecto a la superioridad de estadounidense. *The Military Balance* del 2018 confirma que:

China no solo ha mantenido un incesante ritmo de desarrollo en su industria de defensa, también ha continuado persiguiendo tecnologías avanzadas, que incluyen un rendimiento extremadamente alto en informática y comunicaciones cuánticas. El desarrollo emergente de China en armas y el más amplio progreso tecnológico de defensa está diseñado para promover su transición de “ponerse al día” con Occidente, a convertirse en un innovador de defensa global: en algunas áreas de la tecnología de defensa, China ya ha logrado su objetivo (p. 5). (Traducción propia)

En este mismo orden de ideas, los autores chinos Feng Yujun y Chen Yu en *The New Military Revolution and International Security* expresan:

En los últimos años, con el rápido ritmo de la revolución militar, las principales potencias han hecho grandes esfuerzos para renovar su tecnología y equipamiento militar, lo que parece haber llevado a una nueva carrera armamentista. Esto tiene un gran impacto en el sistema de seguridad internacional. Como resultado, el acuerdo actual de control de armas está configurada para un colapso rápido; la competencia entre las grandes potencias se está intensificando, Los conflictos regionales están ocurriendo con mayor frecuencia; y el riesgo de turbulencia mundial está creciendo. ¿Cuál es nuestro futuro? Esto depende de qué tan lejos nos pueda llevar la tecnología y si las grandes potencias pueden cooperar efectivamente. China es un jugador importante. Debería desempeñar un papel más importante y asumir más responsabilidades a medida que avanza su posición e impacto. China debería involucrarse activamente en la construcción, renovación y transformación de las reglas y mecanismos de cooperación internacional en seguridad con sus nuevos conceptos de seguridad, con miras a mejorar la seguridad internacional y asegurar la paz mundial. [...]

La nueva revolución militar actual fue provocada por la cuarta revolución de la ciencia y la tecnología, que se presenta principalmente en los campos de inteligencia artificial, energía limpia, información cuántica, realidad virtual, biotecnología, etc. Estos son también los principales escenarios de la nueva revolución militar. Los campos de investigación tradicionales también han progresado y, como tales, también deberían verse como parte de la nueva revolución militar. (2019, pp. 62-63) (Traducción propia)

b. Parte intermedia del tablero: dimensión económica

Joseph Nye argumentó la multipolaridad como resultado del proceso de apertura de la economía en la década de los setenta del siglo pasado, el cual se ampliaría con el surgimiento de los Tigres Asiáticos de Primera y Segunda Generación. Finalmente, a principios del presente siglo al club ingresaban India y China. Esta multipolaridad hace que Estados Unidos no sea “el país hegemónico y a menudo debe negociar como homólogo de Europa [y actualmente con los Estados Asiáticos]” (Corchetes nuestros) (Nye, 2003, p. 67).

Ahora, es posible observar cómo a nivel financiero China está creando un sistema paralelo al FMI y al BM, con la fundación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el 24 de octubre de 2014. En *Les presento a Zhu Min* Moisés Naím (2016) señala: “China es la nación

con las mayores reservas internacionales en oro y divisas, el principal acreedor de Estados Unidos, el principal exportador y, para muchos países, su principal cliente” (p. 258). Caro en *¿Qué países son los mayores acreedores de EEUU?* indica como, en el 2018, China logró ser “principal acreedor de EEUU con una inversión en deuda pública estadounidense que asciende a 1,18 billones de dólares en plena guerra de aranceles entre ambas potencias económicas”.

A nivel comercial el ingreso de China a la OMC debe ser analizado desde la propuesta de los coroneles del ejército chino Qiao Liang y Wang Xiangsui que trasladada al ámbito económico sirvió para aplicar tácticas de “zona gris” y usos indirectos de la fuerza, para desde dentro ponerse tecnológicamente al día apropiándose de la propiedad industrial, patentes comerciales, desarrollos e investigaciones hechas por las empresas occidentales, para luego aplicar retroingeniería y venderlos al exterior. En resumen, nunca respetó las reglas de juego. Por eso, siguiendo a David Grossman, corresponsal de la BBC en EE.UU., y a Dean Chegn (2018) en *China’s New Challenge: Maintaining the Trade Truce*, las diferencias económico-comerciales sino-estadounidense son más profundas conforme a:

[...] los cargos presentados por la oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, por ejemplo, en su reciente presentación 301. Las principales quejas estadounidenses son:

- Uso chino de empresas conjuntas y otras restricciones de propiedad extranjera para obligar a la transferencia de tecnología de empresas estadounidenses,
- Empleo chino de presiones ajenas al mercado para obligar a las empresas estadounidenses a otorgar licencias de su tecnología a empresas chinas sobre una base desventajosa,
- Dirección del gobierno chino de inversión y otras formas de adquisición de tecnologías y empresas estadounidenses, con el fin de acceder a la tecnología estadounidense y la propiedad intelectual, y
- Apoyo del gobierno chino para la adquisición de tecnología, propiedad intelectual, información comercial confidencial y secretos comerciales a través de la explotación de redes informáticas.

En la base, estas quejas son consistentemente sobre las políticas del gobierno chino que apoyan la adquisición de tecnología estadounidense. Pero estos no son caprichos locales ni el producto de satrapías burocráticas individuales. En cambio, como señalan los cargos, se trata de políticas amplias, emprendidas con dirección central, es decir, las políticas del gobierno chino en general, como parte de sus políticas comerciales e industriales más amplias.

Finalmente, es imposible no percatarse que económicamente la región del Indo-Pacífico ya es más importante que el Atlántico. Salvo EE.UU. y Europa, las economías más importantes del mundo pertenecen a la primera región. Las consecuencias, desbordan lo económico. Moisés Naím (2016), en *Europa: ¿Museo o laboratorio?*, hace una estimación que debe ser comparada con las proyecciones demográficas realizadas por la ONU en 2019:

Según las estimaciones del historiador y premio Nobel de Economía Robert Fogel en el año 2000, en Europa vivía el 6 % de la población mundial y su economía abarcaba el 20 % del total mundial. En China e India vivía el 38 % de los habitantes y sus economías representaban el 16 % del total. Fogel estima que para el 2040 Europa albergará solo el 4 % de la población mundial y su economía será un minúsculo 5% del total. En cambio China e India llegarán a tener al 34 % de la humanidad y sus economías se habrán expandido hasta alcanzar el 52 % de la actividad económica mundial. (p. 121).

c. Parte inferior del tablero: dimensión transnacional

En la dimensión transnacional irrumpen un conjunto de temas y actores transnacionales en la agenda internacional que deben ser analizados de dos maneras.

La primera es la forma en que el Reino Medio hace uso de su poder blando, es decir, su “capacidad de organizar la agenda política de forma que configure las preferencias de otros” (Nye, 2003, p. 30). Siguiendo a Eduardo Tzili (2011, p. 61) se observan los esfuerzos de China por no ser percibida como una amenaza regional ni global (“el ascenso pacífico”. Ahora, sin duda agresivo), bajo la idea del “Consenso de Beijing” se proyectan como una alternativa a las democracias y a las ideas de libre mercado, para eso despliega sus capacidades económicas con la finalidad de proyectar poder sobre otros países “con inversiones [en infraestructura] (corchetes nuestros) y acuerdos de naturaleza comercial” (Tzili, 2011, p. 75). Otra forma es apoyando la creación de Institutos Confucianos, otorgando becas estudiantiles y divulgando la enseñanza del idioma mandarín (Tzili, 2011, p. 75).

La segunda, es haciendo uso de los temas que forman parte de la llamada agenda negativa, es decir, utilizando las amenazas y riesgos transnacionales para lograr sus intereses. Partiendo de la doctrina de

la guerra sin restricciones, estos son usados como medios para desestabilizar a un Estado o una región dentro del esquema de la guerra híbrida y zona gris. Siguiendo Frank G. Hoffman (2018) en *Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges*:

China está bien organizada para llevar a cabo operaciones que no sean conflictos militares. Como el estudioso Stefan Halper notó perceptivamente en un estudio de 2014 para el Pentágono, China “emplea presión diplomática, rumores, narrativas falsas y hostigamiento para expresar disgusto, afirmar hegemonía y transmitir amenazas”. Guiada por el principio doctrinal de “desintegrar enemigos”, la guerra política promueve la supresión de las amenazas percibidas a China mediante el uso de operaciones psicológicas como un medio para dirigir el discurso internacional e influir en las políticas de amigos y enemigos. La propaganda, realizada tanto en tiempos de paz como en conflictos armados, amplifica o atenúa los efectos políticos del instrumento militar del poder nacional.-

Algunos analistas del Ejército Popular de Liberación de China (EPL) sostienen que las guerras futuras estarán marcadas por las “tres guerras no”: sin contacto (fei jierong), no lineal (fei xianshi) y no simétrica (fei duicheng). En la guerra sin contacto, el adversario más avanzado explota su ventaja al mantenerse fuera del alcance de las armas del otro lado, mientras retiene la capacidad de apuntar directamente y golpear a su rival. Las concepciones chinas de “cuasi guerra” y “tres guerras”, como se muestra en la Figura 2, abarcan actividades legales, psicológicas y de información antes de la guerra. El creciente poder militar convencional de China sugiere que está empleando estas técnicas a medida que aumenta su poder nacional y extiende su alcance militar. ¿Hasta qué punto mantendrá un interés en los métodos indirectos y sin contacto cuando haya obtenido la paridad regional? Investigaciones recientes sugieren que está ocurriendo una convergencia de tácticas chinas y rusas, que emanan de las interpretaciones chinas de las acciones de Rusia en Crimea y en el dominio cibernético. Esto no tiene autoridad, pero también debemos esperar que Rusia (y otros) absorban las lecciones del Mar del Sur de China. (2018, pp. 33-34)

A modo de ejemplo, resulta oportuno retomar el tema de demográfico. Como bien señala Pedro Baños siguiendo al economista político Nicholas Eberstadt en *El dominio mundial: elementos del poder y claves geopolíticas* el “cambio demográfico puede ser incluso más amenazador para el mundo occidental de lo que fue la Guerra Fría” (Baños, 2018, p. 333). El Reino Medio tomó la decisión de eliminar la política del hijo único. En este sentido, Henry Kissinger (2012), en su obra *China*, da una aproximación a como Pekín percibe y usa el tema dentro de sus cálculos políticos:

En otra conversación de 1991, Qian Qichen [...] Habló de realidades demográficas y, entre ellas, hizo una referencia amenazadora respecto a la ventaja de la población china, por sus enormes dimensiones, para respaldar su punto de vista:

‘Creemos que es imposible que llegue a hacerse realidad este mundo unipolar. Algunos parecen estar convencidos de que tras el fin de la guerra del Golfo y de la guerra fría, Estados Unidos puede hacer lo que sea. Pienso que no es verdad. [...] El mundo musulmán supera los 1.000 millones de habitantes. La población de China se sitúa en 1.100 millones. La del sur de Asia suma más de 1.000 millones. Los habitantes de China superan la suma de la población de Estados Unidos, la Unión Soviética, Europa y Japón. De modo que este sigue siendo un mundo diversificado’. (pp. 477-478).

Veintiocho años han pasado de esa conversación y recientemente la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU emitió el informe *The 2019 Revision of World Population Prospects*. Con base en este informe la ONU emitió un comunicado de prensa señalando que la población mundial aumentará “de 7.700 millones en la actualidad a 9.700 millones en 2050”. Según el documento:

nueve países representarán más de la mitad del crecimiento proyectado de la población mundial entre el presente y el año 2050: India, Nigeria, Pakistán, República Democrática del Congo, Etiopía, República Unida de Tanzania, Indonesia, Egipto y los Estados Unidos de América (en orden decreciente del aumento esperado). Se proyecta que India superará a China como el país más poblado del mundo alrededor de 2027.

Los datos de la ONU permiten reflexionar junto con Pedro Baños en cómo la demografía es una variable en cualquier cálculo político, estratégico, económico y de defensa nacional por parte de los Estados, ya que:

El boom demográfico se concentrará en las regiones menos desarrolladas, con los Estados más frágiles y menos preparados para tratar con cambios sociales rápidos, por lo que, si no dan respuesta a las necesidades, se sentirán en el ámbito internacional de la pobreza, las hambrunas, las inestabilidades y los movimientos migratorios masivos [las violaciones a los derechos humanos, el aumento del crimen organizado transnacional y las enfermedades estarán a la orden del día] (Corchetes nuestros). Cobran especial importancia las consecuencias de este crecimiento en el plano medioambiental. De un lado, se prevé un cambio en las pautas de consumo de una población sénior y, otro, un aumento de las presiones provocadas por poblaciones que crecen muy rápidamente, sobre todo en las zonas urbanas lo que provocará desertificación, escasez hídrica,

deforestación y destrucción de tierras. El conflicto entre los países más pobres y los más desarrollados, entre Norte y Sur, por los recursos, junto con migraciones y los efectos del cambio climático, hacen prever una importante tensión en las relaciones internacionales, lo que desde luego afectará a la geopolítica. (Baños, 2018, p. 306)

Finalmente, señala Baños que “la población europea irá perdiendo peso con respecto a la mundial. Pasará de significar casi el 25 % en 1900 a menos del 6 % en 2100. Esta tendencia también se refleja en la pérdida de influencia de Europa en el mundo” (Baños, 2018, p. 309). En este sentido, “La población y el PIB del mundo desarrollado caerán de forma sostenida como porcentaje del total mundial, lo cual significa que este perderá influencia en la esfera mundial” (p. 331). Estas aproximaciones ya tienen impacto en los nuevos enfoques de seguridad internacional.

3. El nuevo orden internacional hobbesiano

La Gran Estrategia Nacional China con sus respectivos ajustes tácticos dentro de la estructura internacional unimultipolar de la Posguerra Fría es lo más cercano a esa imagen que Mao tenía del mundo y que Zhou Enlai le comunicase a Henry Kissinger en una visita a China en 1971, cuando le manifestó que “Todo bajo el cielo está en caos, la República Popular, endurecida por los largos años de lucha, emergería finalmente victoriosa no solo en China, sino en todas partes <bajo el cielo>” (2016, p. 227). Este caos bajo el cielo que describía Mao puede compararse a la tradición hobbesiana del orden internacional de Hedley Bull (2005), conforme a la cual, se percibe y se entiende que las relaciones internacionales “son un estado de guerra de todos contra todos, como un ámbito de conflicto en el cual cada estado está enfrentado a los demás” (p. 76). Bajo este enfoque las relaciones internacionales “representan el conflicto puro entre los estados y se asemeja a un juego totalmente distributivo o, dicho de otra forma, un juego suma-cero: los intereses de cada estado son incompatibles con los intereses del resto” (p. 76). En resumen, el Dragón está en modo guerra.

Ahora, por razones estratégicas, nucleares, geopolíticas y geoestratégicas la lucha sinoestadounidense por el sistema internacional ha sido trasladada a otros territorios bajo el formato de guerras híbridas

y zona gris. Ese traslado en la mayoría de los casos ha sido a Estados que son incapaces de responder a las demandas básicas de sus propios ciudadanos. En otras palabras, han fracasado en garantizar un mínimo de gobernabilidad, lo cual termina desarrollando a lo interno de esos Estados situaciones de anarquía, caos y/o desorden que permiten sostener la idea de la disolución del Estado, de Estados fallidos, débiles o zonas sin ley. En ellos, actores internos (legales/ilegales) buscan apoyo en actores (estatales y transnacionales) regionales y extraregionales produciéndose una espiral que se retroalimenta desestabilizando y quizás a futuro termine reconfigurando subsistemas regionales y/o al sistema internacional bajo diversas amenazas o riesgos que afectan la paz y seguridad internacionales. No obstante, en los próximos años a nivel sistémico, el conflicto sino-estadounidense definirá el rumbo de las relaciones internacionales en el mundo de la Posguerra Fría. Al punto de observar el ascenso de los valores culturales e identitarios y de la configuración de una nueva versión del clásico dilema de seguridad entre ambas superpotencias.

a. El ascenso de los valores culturales e identitarios

Desde diferentes latitudes hubo un rechazo a los intentos de expandir la democracia y libertad económica como valores universales. Para contrarrestarlos se exaltaron los valores e identidades culturales propios, con lo cual cobraría relevancia el ensayo de Samuel Huntington *¿Choque de civilizaciones?* publicado en *Foreign Affairs* en 1993. Luego, ampliado en *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial* y en *¿Quiénes somos?: los desafíos a la identidad estadounidense*. En concreto, precisó que “la cultura y las identidades culturales, que en su nivel más amplio son identidades civilizacionales, están configurando las pautas de cohesión, desintegración y conflicto en el mundo de la posguerra fría” (2011, p. 20). Las guerras de la extinta Yugoslavia entre 1991-1999 con conflictos menores hasta 2001, respaldaba la tesis de Huntington. Seguidamente, se produciría el acontecimiento que oficialmente inauguró el escenario, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 sumados a los subsiguientes, los cuales pueden interpretarse junto a William Lind (2004) en *Understanding Fourth Generation War* como:

el retorno a un mundo de culturas, no meramente de Estados en conflicto. Nosotros ahora nos encontramos encarando el oponente más viejo y más

firme de los Cristianos Occidentales, el Islam. Después de unos tres siglos de estrategia defensiva, tras el fracaso del segundo asedio turco de Viena en 1683, el Islam ha reanudado la estrategia ofensiva expandiéndose en todas las direcciones [aplica para China y Rusia]. En la Guerra de Cuarta Generación, la invasión por inmigración puede ser casi tan peligrosa como la invasión por un ejército estatal. (2004) (Traducción propia).

China también haría lo propio, como expuso Kissinger (2004, p. 829) (2016, p. 226), con una cultura que, desde su punto de vista data de cinco mil años, no ve con agrado la proyección de los valores occidentales en su territorio, su sistema político autoritario y su proteccionismo económico (Consenso de Beijín) lo confirman. Graham Allison (2017) en *China vs America: managing the next Clash of civilizations* lo confirma al expresar:

Los años posteriores han reforzado el caso de Huntington. Las próximas décadas solo lo fortalecerá aún más. Estados Unidos encarna lo que Huntington consideró la civilización occidental. Y las tensiones entre los valores, tradiciones y filosofías chinas agravarán las tensiones estructurales fundamentales que ocurren cada vez que un poder ascendente, como China, amenaza con desplazar a un poder establecido, como Estados Unidos.

La razón por la cual tales cambios a menudo conducen al conflicto es la trampa de Tucídides, lleva el nombre del antiguo historiador griego que observó una peligrosa dinámica entre una Atenas en ascenso y una Esparta gobernante.

En el caso de los Estados Unidos y China, los riesgos de Tucídides son agravados por la incompatibilidad civilizacional entre los dos países, lo que exacerba su competencia y hace que sea más difícil lograr un acercamiento. Este desajuste se observa más fácilmente en las diferencias profundas entre las concepciones americanas y chinas del estado, la economía, el papel de los individuos, las relaciones entre naciones, y la naturaleza del tiempo. (pp. 80-81) (Traducción propia)

b. El conflicto sino-estadounidense amenaza el orden internacional grociano

En *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Zbigniew Brzezinski (1998) advertía a Washington que el continente Euroasiático era “el tablero en el que la lucha por la supremacía global [seguía] (corchetes nuestros) jugándose” (pp. 11-12). La idea generaba en la política exterior estadounidense el

imperativo de evitar el surgimiento de un enemigo con las capacidades militares, económicas, científico tecnológicas, diplomáticas y culturales suficientes como para desafiarlo e intentar “dominar Eurasia” (Brzezinski, 1998, pp. 11-12). El fallecido exconsejero de Seguridad Nacional no se equivocó. Después de una reorganización política se produjo el ascenso económico de China para ser la segunda superpotencia. Ahora, un Pekín más agresivo busca poner sus capacidades bélicas con tecnología de última generación. Paul Kennedy (1998) sostenía que esto era inevitable, porque:

[...] a *largo plazo* hay una conexión muy evidente entre el ascenso y caída económicos de una gran potencia y su crecimiento militar y declive como poder militar importante, o imperio mundial. Tampoco esto es sorprendente porque emana de dos hechos relacionados. El primero es que los recursos económicos son necesarios para soportar un estamento militar a gran escala. El segundo consiste en que, en lo concerniente al sistema internacional, tanto la riqueza como el poder son siempre *relativos* y como tales habría que considerarlos. (p. 20)

Con base en el argumento del historiador británico es posible entender el abierto desafío al poder estadounidense por parte del Reino Medio al proyectar poder sobre las líneas de comunicación que lo conectan con el resto del mundo (La Ruta). El objetivo es que no sean interrumpidas, en caso de ocurrir, su sistema podría colapsar. Por ende, autores chinos como Feng Yujun y Chen Yu (2019) en *The New Military Revolution and International Security* opinen que “China ya no es un observador pasivo en la remodelación del sistema de seguridad internacional [...]. China debería participar activamente en la remodelación del sistema de seguridad internacional, y comprometerse a nivel de diseñar, modelar e incluso liderar” (p. 80). Esta remodelación del sistema de seguridad internacional y del sistema internacional en general está contenida en la idea del llamado *sueño chino de rejuvenecimiento nacional* y en el concepto de Xi Jinping de crear una “comunidad de destino común para la humanidad” (Tobin, 2018). No es casual que en *China’s National Defense in the New Era* (2019) se sostenga:

A medida que el centro económico y estratégico mundial continúa desplazándose hacia Asia-Pacífico, la región se ha convertido en un foco de competencia de los principales países, lo que genera incertidumbres en la seguridad regional. Estados Unidos está fortaleciendo sus alianzas militares de Asia y el Pacífico y reforzando el despliegue y la intervención militar, agregando complejidad a la seguridad regional. (5: 2019).

Las evidentes intenciones de modelar del sistema internacional en función del interés nacional chino, hizo que desde la administración Obama, se perciba al Dragón como la principal amenaza a EE.UU. En este sentido, en *America's Pacific Century: The future of politics will be decided in Asia, not Afghanistan or Iraq, and the United States will be right at the center of the action* (2011), la entonces secretaria de Estado, Hillary Clinton, entre otras cosas argumentaba sobre la importancia de “Un giro estratégico hacia la región [Asia-Pacífico, ya que] (corchetes nuestros) encaja lógicamente en nuestro esfuerzo global para asegurar y mantener el liderazgo global de Estados Unidos”. Esa percepción será reforzada por la administración Trump en *National Security Strategy: of the United States of America* de diciembre de 2017 al precisar que:

China y Rusia desafían el poder, la influencia y los intereses estadounidenses, intentando erosionar la seguridad y la prosperidad estadounidenses. Están decididos a hacer que las economías sean menos libres y menos justas, hacer crecer sus ejércitos y controlar la información y los datos para reprimir sus sociedades y expandir su influencia. Los grupos de amenazas transnacionales, desde terroristas yihadistas hasta organizaciones criminales transnacionales, están tratando activamente de dañar a los estadounidenses. Si bien estos desafíos difieren en naturaleza y magnitud, son fundamentalmente concursos entre aquellos que valoran la dignidad y la libertad humana y aquellos que oprimen a las personas y hacen cumplir la uniformidad. (2017, pp. 2-3)

El *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America* señala:

A medida que China continúa su ascenso económico y militar, afirmando el poder a través de una estrategia a largo plazo de toda la nación, continuará con un programa de modernización militar que busca la hegemonía regional del Indo Pacífico en el corto plazo y el desplazamiento de los Estados Unidos para lograr preeminencia global en el futuro.

China y Rusia están socavando el orden internacional desde dentro del sistema al explotar sus beneficios y al mismo tiempo socavar sus principios y “reglas de la carretera”. (2018, p. 2)

En el mismo sentido, se pronunciaron los jefes de Estado y de Gobierno en la reunión del Consejo del Atlántico Norte (NATO) celebrada en Londres el 3 y 4 de diciembre de 2019. Mediante una Declaración los Aliados expresaron que “la creciente influencia de China y las políticas internacionales presentan oportunidades y desafíos que debemos abordar juntos como una Alianza”. Estas declaraciones recogidas de

documentos oficiales siguiendo a Volker Perthes (2020) permiten sostener que las percepciones e intenciones de uno sobre el otro se interpreten en forma negativa y como una amenaza, desarrollándose el clásico dilema de seguridad (con su respectivo sistema de alianzas), ya que, “los esfuerzos de un estado para fortalecer su seguridad refuerzan la sensación de inseguridad en el otro” (p. 6). En otras palabras, estamos frente a la Trampa de Tucídides de Graham Allison, no es casual que este autor citando a Lee Kuan Yew exprese:

Sobre si los líderes de China se toman en serio el desplazamiento de Estados Unidos como la máxima potencia en Asia en el futuro previsible, Lee respondió directamente: “Por supuesto. ¿Por qué no... cómo no podrían aspirar a ser el número uno en Asia y en el tiempo en el mundo? Y sobre aceptar su lugar en un orden internacional diseñado y dirigido por Estados Unidos, dijo absolutamente que no: “China quiere ser China y ser aceptada como tal, no como un miembro honorario de Occidente”. (Allison, 2015)

4. Actor *pro status quo* vs actor revolucionario

Los argumentos hasta ahora esgrimidos permiten afirmar que en el período inicial de la Posguerra Fría, EE.UU. se reafirmó como la primera superpotencia global, sin un adversario de igual o similar estatura, lo que haría posible usar sus capacidades (*hard power* + *soft power* = *smart power*) para proyectar poder sobre el SI a través de una estructura internacional unimultipolar con la finalidad de legitimar y construir un orden internacional grociano, cuyas bases fueron expuestas tempranamente por Woodrow Wilson al finalizar la Primera Guerra Mundial. Esta posición, siguiendo a Kissinger en *Un mundo restaurado*, permite calificar a los estadounidenses como actor *pro status quo* o conservador. Ahora, Kenneth Waltz (1988) en *Teoría de la política internacional* argumentaba:

Kissinger definía un orden internacional como “legítimo” si es aceptado por todos los poderes mayores, y como “revolucionario” si uno o más de esos poderes lo rechazan. En contraste con un orden legítimo, uno revolucionario es aquel con el que uno o más de los Estados principales se niega a tratar según las reglas convencionales del juego. La cualidad del orden depende de las disposiciones de los Estados que lo constituyen. Un orden internacional legítimo tiende hacia la estabilidad y la paz; un orden internacional revolucionario, hacia la inestabilidad y la guerra. (p. 95)

Kissinger, en *La diplomacia*, sostenía que “Un orden internacional que no parezca justo será desafiado tarde o temprano” (2004, p.74). En todo caso, en *Orden Mundial* el exdiplomático estadounidense sostiene que a pesar de los esfuerzos de Washington por crear una estructura y orden internacional legítima y justa, existen Estados que no lo consideran así. En concreto afirma:

hoy este sistema <<basado en reglas> se enfrenta a cuestionamientos y desafíos. Las frecuentes exhortaciones dirigidas a los distintos países para que <<hagan su justa parte>>, juegan según <<las reglas del siglo XXI>> o sean <<actores responsables>> dentro de un sistema común se reflejan en el hecho de que no existe una definición compartida del sistema ni una idea clara de qué sería una contribución <<justa>>. Más allá del mundo occidental, las regiones que desempeñaron un rol menor en la formulación original de estas reglas cuestionan su validez en su forma actual y han dejado claro que trabajarán para modificarlas. Así, aunque <<la comunidad internacional>> sea hoy quizá invocada más insistentemente que en cualquier otra época, no presenta un conjunto claro o consensuado de metas, métodos o límites. (Kissinger, 2016, pp. 13-14).

En todo caso, uno de los actores principales que actualmente considera ilegítimo e injusto el actual SI es Pekín por ser contrario a sus valores, intereses y objetivos. Para desafiarlo ha implementado una política exterior y una Gran Estrategia Nacional que le ha permitido realizar sus respectivos ajustes tácticos en cada dimensión de la estructura internacional unimultipolar con la intención y finalidad de destruir el orden internacional grociano oponiéndole un orden internacional hobbesiano. Como afirma el diplomático y académico estadounidense: “Los ajustes son posibles, pero los mismos se concebirán como maniobras tácticas para consolidar posiciones con miras al enfrentamiento inevitable, o como instrumentos para minar la moral del antagonista” (Kissinger, 1973, p. 12). En fin, por sus acciones el Dragón asiático es un actor revolucionario.

5. Conclusiones

El fin de Guerra Fría cambió todas las reglas de juego. El triunfo estadounidense le garantizó una condición privilegiada en el sistema internacional que en última instancia estaba respaldado por la superioridad relativa de sus capacidades culturales, diplomáticas, econó-

micas, militares y científico tecnológicas, su uso mediante el *smart power* hicieron posible que mediante el llamado liberalismo ofensivo pudiesen imponer su voluntad dentro de una estructura internacional unimultipolar. Esa proyección de poder otorgaba credibilidad a su liderazgo, el cual usaría para reafirmar sus intenciones de construir un orden internacional grociano que dio la idea de un mundo optimista y normativo, en el cual los valores democráticos y de libre mercado bajo la globalización serían universales y hacían pensar que los Estados y el resto de los actores internacionales en adelante iban a dirimir sus conflictos y gestionar los diferentes asuntos de la agenda internacional dentro de organizaciones multilaterales y respetando el derecho internacional (regímenes internacionales).

No obstante, desde diferentes partes del mundo esas ideas serán percibidas, interpretadas y decodificadas como una amenaza a sus intereses nacionales e incluso a sus propios valores culturales e identitarios. Este proceso, como Caja de Pandora, destapó un conjunto de dinámicas sistémicas, regionales y locales muy complejas que actualmente se está desarrollando y transformando las relaciones internacionales en lo que va del siglo, abriendo el camino a un segundo escenario que se está distinguiendo por sus elevados niveles de conflictividad y pesimismo. Los atentados terroristas del 11S serían el acontecimiento disruptivo que haría despertar a EE.UU. del supuesto Fin de la Historia y la Paz Democrática. Desde entonces y hasta el presente los niveles de violencia en el SI han ido escalando, ya que, varios actores abiertamente han declarado su inconformidad, su ilegitimidad y su insatisfacción con las reglas de juego estadounidenses.

En consecuencia, algunos Estados y en menor medida actores no estatales conjunta o separadamente, han puesto en marcha políticas exteriores que inicialmente tenían como finalidad reequilibrar la distribución de poder en la estructura internacional, es decir, contrabalancear a Estados Unidos. Sin embargo, rápidamente subirían la apuesta al interpretar que mediante una estrategia de desgaste y desarrollando sus capacidades culturales, diplomáticas, económicas, científico tecnológicas y militares es probable inclinar la distribución de poder en favor de sus intereses. Adicionalmente, decodificaron que también tenían otras cosas en común: 1. No son occidentales. 2. Son regímenes autoritarios, proteccionistas y nacionalistas, su ascenso económico y militar pone en duda la superioridad de los valores democráticos, de libre mercado

y del orden internacional grociano. Por eso, ahora tienen intenciones abiertas de 3. Cambiar el SI actual, empleando cuatro estrategias de guerra híbrida y zona gris para hacerlo realidad.

El Reino Medio es uno de esos actores que declara estar inconforme, insatisfecho y que afirma la ilegitimidad de las reglas de juego estadounidenses. En todo caso, luego de una política exterior que le permitió desarrollar sus capacidades diplomáticas, culturales, económicas, militares y científico tecnológicos en el marco del llamado “ascenso pacífico”, recientemente ha comenzado a implementar una política exterior mucho más agresiva con la finalidad de materializar su gran estrategia nacional, es decir, de consolidar *La Ruta de la Seda y el Cinturón del Siglo XXI*. Para ello, están realizando ajustes que hagan posible destruir el poder estadounidense y lo poco que hoy queda del orden internacional grociano de la Posguerra Fría.

El cambio en la política exterior china según se pudo analizar en documentos y declaraciones oficiales, así como, en diferentes fuentes secundarias (artículos), también generó respuestas por parte de la política exterior estadounidense. Esa metamorfosis se tradujo en pasar de la lucha contra el terrorismo global a la lucha entre las grandes potencias. En otras palabras, las percepciones e intenciones socialmente construidas entre ambos Estados están siendo interpretadas por sus decisores de forma negativa y como una amenaza a sus intereses nacionales generando el clásico dilema de seguridad y la conformación de su respectivo sistema de alianzas, donde una superpotencia lidera un eje que actúa como protector del *status quo* y la otra lidera un eje que actúa como revolucionario. En consecuencia, es muy probable que en las próximas décadas los niveles de hostilidad entre ambas partes sigan en ascenso, con lo cual de ahora en adelante el futuro de la humanidad dependerá de las decisiones que los dirigentes políticos de Washington y Pekín realicen.

Finalmente, si bien es cierto que a lo largo del ensayo se ha sostenido que en los próximos años el principal conflicto que definirá el rumbo de las relaciones internacionales y del sistema internacional será la lucha sino-estadounidense, no se puede pasar por alto que con los altos niveles de interdependencia que existen en la actualidad, hay que afirmar que existe la posibilidad de que otros actores estatales, subnacionales y transnacionales que interactúan en los diferentes sub-

sistemas regionales también tienen la capacidad de generar grandes procesos disruptivos que alteren la paz y la seguridad internacionales reubicando los acontecimientos en otras direcciones.

NOTAS

1. Por relaciones internacionales entendemos al conjunto de interacciones o procesos “transfronterizos [que se producen] entre distintos actores” (Bizzozero, 2011, pp. 25-26) del sistema internacional (supraestatales, Estados, transnacionales -legales/ilegales- y subnacionales).
2. Siguiendo a Esther Barbé el Sistema internacional “está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas [orden] (2003, p. 133). El SI tiene como característica esencial su naturaleza anárquica, es decir, la ausencia de una autoridad central, superior, legítima, legal y común a los actores. Esta característica hace que la principal finalidad de los Estados y en menor medida el resto de los actores, sea garantizar su propia supervivencia, defensa y seguridad mediante la autoayuda a través del desarrollo de sus propias capacidades no materiales (estrategia-voluntad-cultural-simbólicas) y materiales (diplomáticos-económicos-militares-territoriales-capital humano-científico-tecnológicas).
3. Siguiendo Manuel García-Pelayo en Auctoritas el poder es “la posibilidad de sustituir la voluntad ajena por la propia en la determinación de la conducta de otro o de otros, mediante la aplicación potencial o actual de cualquier medio coactivo, o recurso psíquico inhibitorio de la resistencia” (1998, p. 5).
4. Por estructura internacional se entiende la distribución desigual de poder entre los Estados y el resto de los actores. Esto genera: 1. una jerarquización entre los Estados según desarrollen o no sus capacidades; y 2. una estabilidad relativa en el SI.
5. Robert Kaplan en El retorno de la Antigüedad: la política de los guerreros, señala: “Desde la caída del muro de Berlín en 1989, se han propuesto diversas teorías con respecto al futuro de la política global. Detrás

de esas teorías optimistas está el supuesto implícito de que las elites prósperas y razonables son lo bastante dominantes como para conducir el mundo hacia más democracia, más derechos humanos y más integración económica. Las teorías pesimistas que prevén democracias deficientes, choques de culturas y anarquía llaman la atención sobre la debilidad de esas elites, particularmente sobre su incapacidad para controlar un enjambre de actores obstinados e irracionales, a menudo resentidos por el subdesarrollo” (2002, p. 201).

6. Nye, Joseph S. (2003). Poder y Estrategia de Estados Unidos después de Irak. En: *Foreign Affairs en Español*. Volumen 3, número 3, Julio-Septiembre. ESTÁ EN RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS
7. Moisés Naím en *Repensando el mundo*. 111 sorpresas del siglo 21 en su artículo “Conversando con una de las mujeres más poderosas del mundo entrevista con Christine Lagarde, directora del Fondo Monetario Internacional” señala al respecto: “Durante los años 90 se puso de moda el Consenso de Washington [...]. El Consenso prescribía las medidas que debían tomar los gobiernos para que sus economías prosperaran. Muchos países adoptaron la fórmula (o, al menos, anunciaron que seguirían esa dieta): libre comercio e inversiones, prudencia fiscal, privatizaciones, etcétera. Pero llegaron las crisis financieras: México, Rusia, Brasil, Tailandia y otras. ¿El culpable? el Consenso de Washington. Así, los mismos políticos que antes lo encomiaban se transformaron en feroces críticos. Años después, la crisis económica de 2008 contribuyó a desprestigiar aún más cualquier idea emanada de (o aprobada por) Washington. Además, en este mundo lleno de fracturas políticas, los consensos se han convertido en una especie en peligro de extinción” (p. 275).
8. Siguiendo a Henry Kissinger en *La Diplomacia* los términos *faro* y *crucado* hacen referencia a las dos escuelas que dan origen a dos actitudes en la política exterior de EE.UU. Se sostiene que no deben verse de manera aislada. Se retroalimentan. En concreto, Kissinger argumenta: “La primera es que la mejor forma en que los Estados Unidos sirven a sus valores es perfeccionando la democracia en el interior, actuando, así como faro para el resto de la humanidad; la segunda, que los valores de la nación le imponen la obligación de hacer cruzada por ellos en todo el mundo. [...] Ambas escuelas [...] consideran normal un orden global internacional fundamentado en la democracia, el libre comercio y el derecho internacional. (p. 12)

9. Siguiendo a David Held en Modelos de democracia, la idea del “Fin de la Historia” de Francis Fukuyama se remite teórica y conceptualmente a las ideas expuestas en la Conferencia sobre El Futuro de la Libertad celebrada en Milán en 1955, en donde se debatía “el debate sobre <el fin de la ideología>” (2007, p. 316).
10. Siguiendo a Jacob Burckhardt, sostenemos que Fukuyama al fundamentarse en Hegel, tomará una idea de su Filosofía de la Historia, y es que para el alemán, la historia universal es una evolución hacia la libertad, ya que en “Oriente sólo era libre uno, en los pueblos clásicos lo eran unos pocos y los tiempos modernos hacen libres a todos. Y asimismo encontramos en él la teoría, cuidadosamente introducida, de la perfectibilidad, es decir, de lo que suele llamarse progreso” (1971, p. 45).
11. En el presente trabajo seguiremos a Julien Freund en Sociología del conflicto (1987), quien lo define como “un enfrentamiento o choque intencional entre dos seres o grupos de la misma especie que manifiestan una hostilidad los unos con respecto a los otros, por lo general a propósito de algún derecho, y que para mantener, afirmar o restablecer ese derecho intentan quebrar la resistencia del otro, eventualmente recurriendo a la violencia, la cual, llegado el caso, puede tender al aniquilamiento físico del otro”. (p. 58)
12. Siguiendo a Kissinger en La Diplomacia este acercamiento se basó en el siguiente principio de la política exterior china: “Durante siglos, el Reino Medio había asegurado su supervivencia azuzando a los distantes bárbaros contra sus vecinos inmediatos. Profundamente preocupado por el expansionismo soviético, Mao adoptó la misma estrategia en su apertura a los Estados Unidos (1994, p. 724).
13. Como sostiene James Holmes en Time to Use China’s A2/AD Military Strategy Against Them: La gran estrategia china es de hecho una estrategia basada en negociar o arrebatar el acceso abierto a mares y costas distantes. Al igual que otras naciones comerciales, China depende del transporte marítimo para transportar mercancías a granel de aquí para allá. Su flota mercante necesita una rápida admisión a puertos en el extranjero para descargar carga para la venta o cargar materias primas para llevar de regreso a casa. (2019, s/n). (Traducción propia).
14. Pérez Piña, J. Breves consideraciones geopolíticas y geoestratégicas: la nueva rivalidad entre la potencia marítima y la potencia continental. <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/GJI-Boletin-6.pdf>,

pp. 49-52

15. Nye, J. (2020). After the Liberal International Order. <https://www.project-syndicate.org/commentary/biden-must-replace-liberal-international-order-by-joseph-s-nye-2020-07?barrier=accesspaylog>.
 16. Se entiende por estrategia “el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto” (Beaufre, 2002, p.13).
 17. Siguiendo a Frank Hoffman Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges por tácticas de la zona gris entendemos “Aquellas actividades encubiertas o ilegales de un Estado no tradicional que están por debajo del umbral de la violencia armada organizada; incluyendo la interrupción del orden, la subversión política de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, operaciones psicológicas, abuso de procesos legales y corrupción financiera como parte de un diseño integrado para lograr una ventaja estratégica”. (2018, p. 36)
 18. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/us-competition-china-and-russia-crisis-driven-need-change-us-strategy>
 19. <https://sipri.org/media/press-release/2020/global-military-expenditure-sees-largest-annual-increase-decade-says-sipri-reaching-1917-billion>.
 20. <https://www.elboletin.com/noticia/165596/economia/que-paises-son-los-mayores-acreedores-de-eeuu.html>
 21. Cheng, D. (2018). China’s New Challenge: Maintaining the Trade Truce. <https://www.heritage.org/asia/commentary/chinas-new-challenge-maintaining-the-trade-truce> .
- Grossman, D. China es una amenaza mayor que la Unión Soviética: las crecientes preocupaciones de Estados Unidos por el avance del país asiático.<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50344853>
22. Artículo disponible en línea en: http://elpais.com/diario/2009/10/04/internacional/1254607205_850215.html
 23. ONU (17 de junio de 2019). Creciendo a un ritmo menor, se espera que la población mundial alcanzará 9.700 millones en 2050 y un máximo de casi 11.000 millones alrededor de 2100: Informe de la ONU. https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Press-Release_ES.pdf .

24. We Asked John Mearsheimer: What Should Be the Purpose of American Power?. <https://nationalinterest.org/feature/we-asked-john-mearsheimer-what-should-be-the-purpose-13642>
25. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm?selectedLocale=en

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allison, G. (2015). *The Thucydides Trap: Are the U.S. and China headed for war*. <https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/Allison%2C%202015.09.24%20The%20Atlantic%20-%20Thucydides%20Trap.pdf>
- Allison, G. (2017). *China vs America: managing the next Clash of civilizations*. <https://www.belfercenter.org/publication/china-vs-america>
- Barbé E. (2003). *Relaciones internacionales*. (2.º ed.). Editorial Tecnos..
- Barbé E. (2013). *Ideas, instituciones y poder: el uso de la fuerza en un mundo postoccidental*. https://www.academia.edu/4006239/2013_Ideas_instituciones_y_poder._El_uso_de_la_fuerza_en_un_mundo_postoccidental
- Battaleme, J. (2015). *Cambiando el status quo de la geopolítica internacional: el acceso a los espacios comunes y las estrategias de negociación de espacio y antiacceso*. <https://repositorio.uade.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/6367/A15S21%20-%20Ponencia%20Completa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Battaleme, J. (2017). *EE.UU. en guerra: incidencia del factor tecnológico militar en su postura estratégica*. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/163264/1/884579905.pdf>
- Baños, P. (2018). *El dominio mundial: elementos del poder y claves geopolíticas*. (3.º ed.). Editorial Ariel.
- Bartolomé, M. (2019). *Amenazas y conflictos híbridos: características distintivas, evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes*. https://www.academia.edu/41312317/Amenazas_y_conflictos_h%C3%ADbridos_caracter%C3%ADsticas_distintivas_evoluci%C3%B3n_en_el_tiempo_y_manifestaciones_preponderantes
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI.

- Bizzozero L. (2011). *Aproximación a las relaciones internacionales: una mirada desde el siglo XXI*. Ediciones Cruz del Sur.
- Bobbio N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México. (1.º ed. en español) en Fondo de Cultura Económica.
- Brzezinski Z. (1998). *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Bull H. (2005). *La sociedad anárquica: un estudio sobre el orden en la política mundial*. Ediciones Los libros de la Catarata.
- Burckhardt J. (1971). *Reflexiones sobre la historia universal*. Fondo de Cultura Económica.
- Buzan, B. y Laeson, G. (2020). *China Through the Lens of Modernity*. https://www.academia.edu/43094153/China_Through_the_Lens_of_Modernity
- Cardinale, M.E. (2017). *Seguridad internacional y Derechos Humanos: una reflexión a partir de los aportes del cosmopolitismo crítico y el liberalismo ofensivo*. <http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/59/90>
- Caro, C. (junio 2018). *¿Qué países son los mayores acreedores de EEUU?* <https://www.elboletin.com/noticia/165596/economia/que-paises-son-los-mayores-acreedores-de-eeuu.html>
- Cheng, D. (2018). *China's New Challenge: Maintaining the Trade Truce*. <https://www.heritage.org/asia/commentary/chinas-new-challenge-maintaining-the-trade-truce>
- Cheng, D. (2019). *China dispara a través de la proa con un nuevo portaaviones*. Disponible en: <https://www.heritage.org/asia/commentary/china-fires-shot-across-bow-new-aircraft-carrier>
- China Power Team. *How Much Trade Transits the South China Sea?* *China Power*. August 2, 2017. Updated August 26, 2020. Accessed September 25, 2020. <https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/>
- China's National Defense in the New Era*. http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html
- Clausewitz, C. (1999). *De la guerra*. Ministerio de Defensa del Reino de

España.

- Cordesman, A. (2020). *U.S. Competition with China and Russia: The Crisis-Driven Need to Change U.S. Strategy*. <https://www.csis.org/analysis/us-competition-china-and-russia-crisis-driven-need-change-us-strategy>
- Clinton, H. (2011). *America's Pacific Century: The future of politics will be decided in Asia, not Afghanistan or Iraq, and the United States will be right at the center of the action*. <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>
- Del Arenal, C. (2014). *Claves interpretativas del nuevo (des)orden mundial*. https://www.academia.edu/13542676/Claves_interpretativas_del_nuevo_des_orden_mundial
- Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Colección Estudios Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano.
- Doyle M. (1983). *Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs: part 1*. http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/price/Debating_the_Democratic_Peace_Doyle.pdf
- Doyle M. (1983). *Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs: part 2*. http://www.ibrarian.net/navon/paper/Kant_Liberal_Legacies_and_Foreign_Affairs_Part.pdf?paperid=11083519
- Feng, Y. & Chen, Y. (2019). *The New Military Revolution and International Security*. <http://www.cicir.ac.cn/UpFiles/file/20200228/6371848028849839033880791.pdf>
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta.
- Freund, J. (1987). *Sociología del conflicto*. Editorial Fundación CERIEN.
- García-Pelayo, M. (1998). *Auctoritas*. Fundación García-Pelayo.
- Gilpin, R. (1990). *La economía política de las relaciones internacionales*. Primera edición. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Primera edición. Editorial Paidós.
- Held, D. (2007). *Modelos de democracia*. (3.º ed.). Alianza Editorial.

- Hoffman, F. (2018). *Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges*. <https://cco.ndu.edu/News/Article/1680696/examining-complex-forms-of-conflict-gray-zone-and-hybrid-challenges/>
- Holmes, J. (2019). *Time to Use China's A2/AD Military Strategy Against Them*. <https://nationalinterest.org/blog/buzz/time-use-chinas-a2ad-military-strategy-against-them-42012>
- Huntington, S. (1991). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. (5.º ed.). Editorial Paidós.
- Huntington, S. (2004). *¿Quiénes somos?: los desafíos a la identidad estadounidense*. Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- Ikenberry, J. (2018). *La Crisis del Orden Liberal Mundial*. https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario_internacional_cidob/2017/la_crisis_del_orden_liberal_mundial
- IISS, T. I. (2018). *The Military Balance 2018*. Routledge. Taylor & Francis Group.
- Kaplan, R. (2002). *El retorno de la Antigüedad: la política de los guerreros*. Ediciones B S.A.
- Kaplan, R. (2014). *La venganza de la geografía: cómo los mapas condicionan el destino de las naciones*. Edición Digital RBA Libros S.A.
- Kennedy, P. (1998). *Auge y caída de las grandes potencias*. Plaza & Janes Editores, S.A.
- Kissinger, H. (1973). *Un mundo restaurado: la política del conservadurismo en una época revolucionaria*. Fondo de Cultura Económica.
- Kissinger, H. (2004). *La diplomacia*. Fondo de Cultura Económica.
- Kissinger, H. (2012). *China*. Editorial Debate.
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial: reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Editorial Debate.
- Klare, M. (2003). *Guerras por los recursos: el futuro escenario del conflicto global*. Ediciones Urano tendencias.
- Koutoudjian, A. (2008). *Del Ártico al Antártico: la lucha mundial por la apropiación de los últimos espacios anecuménicos*.
- Lind, W. (2004). *Understanding Fourth Generation War*. <https://pdfs.semanticscholar.org/6a5b/b09bc4b54074b08799be962a6da02c9b9169>.

pdf

Náim, M. (2016). *Repensando el mundo. 111 sorpresas del siglo XXI* (1.º ed.). Editorial Melvin C.A., La hoja del norte.

National Security Strategy: of the United States of America. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

Nye, J. (2003). Poder y Estrategia de Estados Unidos después de Irak. En: *Foreign Affairs en Español*. (Vol. 3, número 3) Julio-Septiembre.

Nye, J. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Editorial Taurus.

Sanahuja, J. A. (2020). ¿Bipolaridad en ascenso? *Foreign Affairs Latinoamérica*, (Vol. 20: Núm. 2, pp. 76-84). www.fal.itam.mx

Saint Pierre, H. L. (2017). *Amenaza. Concepto, clasificación y proceso de securitización*. <http://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/13765/4/CO%20978-9942-765-15-4%20AMENAZAS%20GLOBALES%20CONSECUENCIAS%20LOCALES%20RETOS%20PARA%20LA%20INTELIGENCIA%20ESTRATEGICA%20ACTUAL%20corr%20%281%29.pdf>

Sisco, C. y Chacón, O. (2004). *Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad*. <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/24849/2/articulo7.pdf>

Stiglitz, J. (2004). *El malestar en la globalización*. (10.º ed.). Editorial Taurus.

Tobin, L. (2018). *Xi's Vision for Transforming Global Governance: A Strategic Challenge for Washington and Its Allies*. <https://tnsr.org/2018/11/xis-vision-for-transforming-global-governance-a-strategic-challenge-for-washington-and-its-allies/>

Tzili, E. (2011). *De la estrategia del encanto a la potencia civil: el poder suave de China y la Unión Europea*. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ERQMPXup2EkJ:https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/download/19426/20563/+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ar>

Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

- Perthes, V. (2020). *America, China and the complexity of their rivalry*. <https://www.the-security-times.com/america-china-complexity-rivalry/>
- Van Creveld, M. (2007). *La transformación de la guerra*. José Luis Uceda Editor.
- Waltz, K. (1999). *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Waltz, K. (1959). *El hombre, el Estado y la Guerra*. Editorial Nova.
- Wilches, V. (2015). *La Organización de Cooperación de Shanghai: Rusia y China rediseñando la nueva ruta de la seda*. <https://rebellion.org/docs/206141.pdf>

RESUMEN

El trabajo se pregunta por qué si hasta hace poco en las Relaciones Internacionales se debatía sobre la importancia de la democracia, del libre mercado y la globalización, hoy esa discusión, ha sido sustituida por otra que hace énfasis en las amenazas y riesgos en torno al orden internacional liberal de la Posguerra Fría. La hipótesis es que el motivo principal de ese cambio es el posicionamiento de China como nueva superpotencia global debido al desarrollo de sus capacidades militares, económicas, científico-tecnológicas, diplomáticas y culturales que la sitúan como un actor revolucionario con intenciones de cambiar el sistema internacional generando el clásico dilema de seguridad internacional. Para realizar el estudio se ha dividido el análisis de la estructura internacional y del orden internacional desde una perspectiva estadounidense y otra china. Ambas son las dos caras de una misma moneda.

RESUMO

Este artigo pergunta por que se até pouco tempo se debatia nas Relações Internacionais sobre a importância da democracia, dos mercados livres e da globalização, e hoje essa discussão foi substituída por outra que enfatiza as ameaças e riscos em torno da ordem internacional liberal do pós Guerra Fria. A hipótese é que o principal motivo dessa mudança é a posição da China como uma nova superpotência global, devido ao desenvolvimento de suas capacidades militares, econômicas, científico-tecnológicas, diplomáticas e culturais que a colocam como

um ator revolucionário com intenção de mudar o sistema internacional, gerando o dilema clássico da segurança internacional. Para a realização do estudo, a análise da estrutura internacional e da ordem internacional foi dividida a partir de uma perspectiva americana e chinesa. Ambos são duas caras da mesma moeda

ABSTRACT

The work starts from the question why, if until recently in International Relations the importance of democracy, the free market and globalization was debated, today that discussion has been replaced by another that emphasizes the threats and risks in around the liberal international order of the Post Cold War. The hypothesis is that the main reason for this change is the positioning of China as a new global superpower due to the development of its military, economic, scientific-technological, diplomatic and cultural capabilities that place it as a revolutionary actor with the intention of changing the international system. generating the classic international security dilemma. To carry out the study, the analysis of the international structure and the international order has been divided from an American perspective and a Chinese one. Both are the two sides of the same coin.



A Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina

José Vitor Honório Monteiro de Barros

1. Introdução

Essa pesquisa busca analisar a inserção chinesa na América Latina Contemporânea, por meio da Iniciativa Cinturão e Rota. Sendo assim, será estudada a forma como ocorreu a política externa chinesa na região, à luz dessa Iniciativa, e como os países latino-americanos têm interagido com tal projeto. O que se busca responder com esse estudo é como a Iniciativa Cinturão e Rota tem se projetado na América Latina, quais as suas implicações para as relações da região com a China e os desafios que ela enfrenta para sua efetivação e avanço nos países latino-americanos.

Primeiramente, haverá uma contextualização da política externa chinesa contemporânea, principalmente no âmbito da sua atuação na América Latina e da gênese e evolução da Iniciativa Cinturão e Rota. Com isso, será possível discorrer sobre como a Iniciativa tem se projetado na região de forma geral e específica, ao analisar casos e

projetos que estão relacionados a essa temática. Ao final, o intuito é ter claro quais os desafios, perspectivas, significados e decorrências que norteiam o envolvimento da região com a iniciativa chinesa.

O estudo da política externa chinesa contemporânea se faz necessário para entender a atualidade da América Latina pois a China, além de ser a segunda maior economia mundial (World Bank, 2020), tem sido um ator bastante relevante e participativo na região não só na esfera comercial como também na política. Nesse contexto, muitos acadêmicos já estão estudando a Iniciativa Cinturão e Rota, porém a interação entre essa iniciativa e a América Latina ainda é um tema que merece mais aprofundamento, e o presente trabalho busca explorar essa temática.

2. A Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina

Para obter uma compreensão mais clara sobre a Iniciativa Cinturão e Rota, em primeiro lugar é necessária uma breve contextualização da política externa chinesa na era contemporânea. Com isso, será possível identificar características e conceitos marcantes e constantes da projeção internacional chinesa e como elas se integram diretamente à Iniciativa. Finalmente, será apresentada a Iniciativa Cinturão e Rota, sua gênese e como ela veio a se tornar parte integral da política externa da China, também na América Latina.

2.1. A Política Externa Chinesa na era contemporânea

A China coloca a paz mundial como grande objetivo do seu próprio desenvolvimento. Para tal, faz uso da inovação, abertura, cooperação e benefício mútuo com as outras nações. Além do grande foco na paz e cooperação, esse desenvolvimento também busca ser científico e independente. Estes conceitos norteiam a diplomacia chinesa, e mostram que o chamado Desenvolvimento Pacífico Chinês traz um modelo fora do tradicional, de uma potência em ascensão que não busca ser hegemônica e nem utiliza a expansão militar contra as outras nações (China, 2011).

Nota-se que a diplomacia chinesa tem uma forte linearidade ao se considerar as últimas décadas e, mesmo com as mudanças no sistema internacional, foi capaz de manter uma estratégia contínua que evolui e se adapta sem perder sua essência. Pecequilo e Carmo (2014) conseguem demonstrar isso ao explicar sobre os “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” formulados pelo primeiro-ministro chinês Zhou Enlai na década de 1950: respeito mútuo e preservação da soberania e da integridade nacional; a não-agressão; a não intervenção em outras nações; a reciprocidade e a igualdade; e a coexistência pacífica entre os Estados independente de suas motivações ideológicas ou sistemas políticos.

Observa-se grande similaridade e complementaridade entre esses pontos, visto que da ideia de respeito mútuo pela soberania e reciprocidade é possível presumir que não haja agressão, nem intervenção, mas sim uma coexistência pacífica entre os países. Tais princípios têm sua gênese no contexto de um sistema internacional bipolar e conflituoso e, também, no surgimento de identidades como Terceiro Mundo e o Sul Global. A China se encontrava em uma posição mais vulnerável na época dessa formulação, porém mesmo com o seu crescimento e ascensão, continua trazendo esses princípios como parte de sua tradição, apenas atualizando seus métodos, conforme foi garantindo maior destaque econômico e político (Pecequilo, Carmo, 2014). Por exemplo, ao determinar sua política externa independente, que busca perseguir o Desenvolvimento Pacífico, os Cinco Princípios definidos como base da promoção chinesa são de relações amigáveis e cooperativas com as nações, e, mais uma vez, um posicionamento de não intervenção e respeito das soberanias, mesmo quase 60 anos depois, ganha destaque (China, 2011).

No século XXI, a China começa a colocar no seu discurso a busca de um mundo multipolar e um novo multilateralismo nas relações internacionais (Pecequilo, Carmo, 2014). O elemento da linearidade e adaptação fica claro e são possíveis pela renovação das gerações de líderes do Partido Comunista da China (PCC), que permitiu que um plano estratégico nacional de longo prazo fosse estabelecido e seguido, chegando no Desenvolvimento Pacífico. A paz é colocada como condição para a prosperidade do modelo chinês. Bijian (2004 apud Pecequilo, Carmo, 2014) demonstra que a coerência desse discurso da

paz pode ser notada ao observar como a China se inseriu na globalização econômica, sem depender necessariamente dela para se autogerir, se diferenciando de outras ascensões do passado (baseadas em conflito e disputas) ao trazer um modelo dependente da paz e da cooperação.

A China (2015) reitera sua jornada de Desenvolvimento Pacífico, prosperidade mútua e cooperação ao citar a ideia de que os países fazem parte de uma comunidade de destino comum, representando uma posição mais enfática de oposição ao hegemonismo e políticas de poder. De fato, desde que Xi Jinping assumiu o poder em 2013, o discurso chinês tem sido mais incisivo, aliado à uma estratégia mais assertiva, o que pode se explicar devido à posição global que o país atingiu na segunda década deste século, se tornando a segunda maior economia mundial. Uma expressão que tem sido constante nos discursos de Xi é “Sonho Chinês”, que se trata de um rejuvenescimento da nação, com destaque no povo e no indivíduo, mas que também está relacionado com a diplomacia (Mohanty, 2013).

Para Li e Poh (2017), esse aumento na intensidade de posições mais assertivas pode ser percebido em relação à esfera militar chinesa, na diferenciação da sua projeção em relação à ocidental. Além disso, a China tem sido mais ativa em instituições e agrupamentos multilaterais e participado de um número considerável de operações de paz. De forma geral, o país busca um engajamento maior com a governança global, o que reflete um empenho para participar mais ativamente na formulação de regras e normas internacionais. Nota-se também que seu governo tem se mostrado mais impaciente com a resistência dos EUA em atualizar a ordem internacional, de uma maneira que tenha mais equidade e seja condizente com os novos atores e potências que hoje se apresentam. Nesse contexto, a China busca trazer iniciativas próprias: cria-se o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), lidera uma proposta de uma nova estrutura de cooperação asiática em segurança e novas redes globais de parcerias. Entretanto, a iniciativa de maior destaque é a Iniciativa Cinturão e Rota — que será explicada em mais detalhes a seguir.

Apesar disso, eles argumentam que essa fase da política externa chinesa não representa uma mudança drástica e um posicionamento assertivo e forte em sua totalidade, já que essa projeção enfrenta diversos de-

safios domésticos e externos. Assim, Li e Poh (2017) classificam esse momento da política externa do país como uma “fase transitória” e que provavelmente deve se manter dessa forma no médio-prazo.

De qualquer modo, o último Livro Branco sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Chinês (China, 2021a) demonstra uma continuidade da comunidade de destino comum não só na retórica, mas também substancialmente, uma vez que há o crescimento da ajuda externa chinesa em um momento no qual muitos países estão cortando esses custos, devido ao impacto da crise sanitária mundial. Outro fator de destaque é o autorreconhecimento como um dos principais países do cenário global e a responsabilidade que isso carrega, reafirmando seu papel como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Também é possível notar a relevância que a Iniciativa Cinturão e Rota atingiu na política externa chinesa, dado que há uma seção específica para apontar como a China a utiliza como um catalisador da cooperação internacional.

Considerando os aspectos discorridos sobre o contexto da diplomacia e projeção chinesa, suas tradições, elementos, adaptações e sua face atualizada na era contemporânea, podemos analisar a seguir do que se trata a Iniciativa Cinturão e Rota, e como — em linhas gerais — ela se insere na atuação global da China.

2.2. A Iniciativa Cinturão e Rota

Após assumir o cargo de maior liderança do governo da China, Xi buscou já em 2013 estabelecer uma extensa ligação econômica na Eurásia, chamado de “Cinturão Econômico da Rota da Seda”. Também buscou uma conexão similar, mas de forma marítima, a chamada “Rota da Seda Marítima do Século XXI”. Essas duas iniciativas foram unificadas posteriormente com o nome “Um Cinturão, Uma Rota” (em inglês: “*One Belt, One Road*”, ou OBOR). A última mudança, a que traz o nome atual do projeto chinês, se deu em março de 2015, com uma publicação oficial do governo que formalizou o projeto como parte chave da política externa chinesa sob o nome de “Iniciativa Cinturão e Rota”, do inglês: “*Belt and Road Initiative*”, ou apenas BRI (Moreno, Telias, & Urdinez, 2020).

Abdenur e Muggah (2017) afirmam que a alusão histórica à Antiga Rota da Seda busca trazer o “Espírito da Rota da Seda” como um símbolo da Iniciativa que representasse a paz, cooperação, abertura e benefício mútuo princípios já tradicionais da diplomacia chinesa, como o próprio documento que formalizou a BRI aponta:

No século 21, uma nova era marcada pelo tema da paz, desenvolvimento, cooperação e benefício mútuo é muito importante para nós continuarmos com o Espírito da Rota da Seda, diante da fraca recuperação da economia global e de situações internacionais e regionais complexas (China, 2015, párr. 4, tradução nossa).

Além disso, a China colocou a BRI como uma Iniciativa aberta para cooperação com todos os países e Organizações Internacionais e Regionais que queiram se engajar com respeito aos modelos de desenvolvimento e as diferenças das outras nações envolvidas, buscando uma conexão harmoniosa. Também reitera que ela seguirá conforme as normas internacionais e tendo como objetivo o benefício mútuo e utilizar o potencial específico de cada ator ali envolvido (China, 2015). Para definir a maneira e os pilares da cooperação que se dará pela BRI, são colocadas cinco áreas-chave que são as prioridades de cooperação da Iniciativa:

[São propostas] cinco áreas principais de cooperação: (1) diálogo de políticas, que visa a criação de um mecanismo intergovernamental para esses diálogos; (2) conectividade com o objetivo de desenvolver uma rede de infraestrutura para conectar as sub-regiões da Ásia, Europa e África (observe que a ALC não é mencionada); (3) comércio livre para eliminar as barreiras comerciais e de investimento e criar zonas de livre comércio entre os países; (4) apoio por meio da cooperação financeira e da promoção da estabilidade dos sistemas asiáticos monetários, de investimento e de crédito e (5) intercâmbio entre pessoas como uma medida cooperativa amigável (Huang, 2016 apud Moreno, Telias, e Urdinez, 2020, párr. 10, tradução nossa).

Para atingir tais prioridades, são definidos alguns mecanismos: no campo bilateral, é incentivada a criação de planos de desenvolvimento em conjunto e, também, o desenvolvimento de projetos-piloto para abastecer as relações entre as nações envolvidas. Já no campo multilateral, há um enfoque na utilização de mecanismos e plataformas já existentes, bem como fóruns internacionais relacionados, entre outras

plataformas que a China faz parte (China, 2015). A BRI segue se institucionalizando cada vez mais, entrando no 13^o plano quinquenal da China, integrando-se na Constituição do PCC e com a realização do primeiro Fórum do Cinturão e Rota para Cooperação Internacional em 2017 (Moreno, Telias, e Urdinez, 2020). O segundo Fórum seguiu com essa trajetória e foi realizado em 2019.

Em escopo e grandeza, Shahriar (2019) destaca como a BRI foi declarada como “projeto do século” e o plano chinês de investir um trilhão de dólares para o desenvolvimento de infraestrutura nos países membros. Já Abdenur e Muggah (2017, párr. 2) demonstram como a iniciativa percorre por “cerca de setenta países na Ásia, na África e na Europa, englobando . . . um terço do PIB mundial e 65% da população do planeta. Estima-se que um quarto de todos os bens e serviços do mundo passariam pelo Obor”. No âmbito comercial e financeiro, Kotz (2018, p. 103) ressalta que “o volume de comércio da China com os países que integram a BRI cresceu em uma média anual de 19% na última década” e que no primeiro ano da Iniciativa “os . . . países da BRI representaram 25% do volume total de comércio do país (em um valor de US\$ 1.04 trilhões)”. De acordo com Xi Jinping (2017 apud Kotz, 2018, p. 103), no período entre 2014 e 2016 “o comércio entre a China e os países que compõem a Belt and Road excedeu o montante de US\$ 3 trilhões”.

Atualmente, a BRI tem 140 países membros (Green Belt and Road Initiative Center, 2021), tendo evoluído substancialmente sobretudo na América Latina, Caribe, África e Europa. Em 2019, um *paper* sobre a BRI foi publicado pela China (2019) no qual foi adicionada uma sexta área-chave de cooperação, a industrial. Nota-se também uma contínua evolução do comércio entre os membros da Iniciativa (passando o valor de US \$6 trilhões no período 2013-2018), o registro de mais de US \$90 bilhões em investimento direto nos membros da BRI por parte do governo chinês, a menção aos primórdios da Rota da Seda Digital e da Roda da Seda da Saúde, que vieram a ser essenciais durante a pandemia de COVID-19, além de outros progressos e contribuições que mostram a evolução na abrangência da BRI (China, 2019).

Moreno, Telias e Urdinez (2020) apontam que as interpretações acadêmicas sobre a BRI são variadas. Alguns analistas colocam que a

Iniciativa possui outros objetivos além dos oficiais, como internacionalizar a moeda chinesa, servir como um contraponto para a tentativa dos EUA de conter a relação dos países emergentes com a China e, também, uma posição mais favorável para desafios geopolíticos e de segurança na Eurásia. Por outro lado, eles mencionam que outros já veem a Iniciativa como “intangível e difusa”, criticando a falta de clareza para definir o que se encaixa dentro da BRI ou não.

Entretanto, essa característica “difusa” mencionada pode ser proposital em certo nível, dado que a China quer manter a Iniciativa aberta para participação, e não necessariamente se prender a normas e procedimentos formais para determinar seus membros, projetos e sub iniciativas, pois assim é possível se adaptar às necessidades dos atores em cada situação, o que também estimula a participação, uma vez que não há condições políticas específicas a serem seguidas pelas nações que quiserem aderir, respeitando o princípio da não-intervenção. As nações ocidentais, a princípio, podem encarar essas diretrizes com estranheza, já que o modelo ocidental de cooperação - considerando organizações como FMI e Banco Mundial - geralmente traz certas condições e requisitos, porém que em muitos momentos podem servir como obstáculos ou até mesmo um “fardo”, caso as nações participantes não consigam atendê-los. De qualquer maneira, a China tem se movimentado para responder essas e outras críticas, buscando mais transparência para a BRI.

Considerando os fatores mencionados e a descrição realizada da BRI, é possível notar como esta tem importância fundamental para a política externa chinesa, sendo atualmente um pilar essencial da diplomacia da China. Além disso, percebe-se que os princípios norteadores de tal diplomacia estão presentes não só nos documentos e discursos que formam a BRI, mas também podem ser verificados na prática, como evidenciado por suas contribuições e progresso.

2.2.1. A Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina

Com o objetivo de descrever como a BRI tem se estabelecido na América Latina, nessa seção primeiro será realizada uma breve apresentação

da projeção chinesa nessa região, assim como feito anteriormente, porém dessa vez não apenas para contextualizar, mas também evidenciando caminhos que podem ser apropriados pela Iniciativa (ou que já foram), desde que a temática seja coerente e esteja seguindo os princípios estabelecidos pela BRI - considerando que a dinâmica da Cinturão e Rota oferece essa possibilidade. Posteriormente, se discorrerá sobre o envolvimento da América Latina na BRI em linhas gerais, definindo quais nações latino-americanas são membros e como tem ocorrido essa interação. Por fim, projetos específicos e seus dados serão abordados para obter uma ótica mais substancial da relação entre América Latina e BRI.

2.2.1.1 A projeção chinesa na América Latina

A relação entre a China e a América Latina foi retomada na década de 1970, e desde então, foi crescendo, atingindo uma intensificação nos anos 1990, com o fim da Guerra Fria e o advento da globalização. A partir daí foram estabelecidas parcerias de cooperação com muitos países da região, as exportações e importações também cresceram, e essa aproximação permitiu que a Cooperação Sul-Sul entrasse no debate das relações América Latina-China. Em 2008 foi criado o primeiro *Policy Paper* da China para a América Latina e o Caribe, um documento que sintetizava os interesses chineses na região e convidava para uma cooperação mais estruturada. A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) é essencial na dinâmica dessa relação, sendo a primeira plataforma que permitiu um diálogo entre esses países e a China, sem a participação dos EUA. Em 2015, no 1º Fórum China-CELAC, a China anunciou a criação de um fundo de US\$ 35 bilhões para financiar projetos de infraestrutura na região. Outro ponto relevante é que a América Latina foi o local que mais recebeu ajuda chinesa no período 2001-2011, principalmente na área de recursos naturais (Pedrozo, 2016).

Pecequillo e Carmo (2014) apontam como a onda rosa na América Latina possibilitou que a agenda da Cooperação Sul-Sul ganhasse mais relevância na região, de maneira condizente com a definição dos interesses chineses definidos: busca de *commodities* para abastecer sua

imensa capacidade industrial, novos mercados consumidores para seus produtos industrializados e intensificar a *One China Policy* (já que alguns países ainda reconheciam Taiwan). Outro fator relevante é o modelo chinês de cooperação ofertado aos países latino-americanos: além da possibilidade de livre comércio, houve o acesso a investimentos, financiamentos e perdão de dívidas. Pecequillo e Carmo (2014, p. 63) também mencionam o surgimento de hipóteses sobre um possível “Consenso de Beijing”, porém logo apontam a contradição de tal ideia, isso porque a “. . . imposição de uma regra política, ou mesmo de atribuição de responsabilidade ao Estado chinês em escala global poderia chocar-se com o conceito de ascensão pacífica e de cooperação Sul-Sul igualitária”, o que demonstra coerência com o princípio da diplomacia tradicional chinesa de não intervenção.

Seguindo com a história recente da relação sino-latino-americana, especialmente no âmbito da CELAC, Javier Vadell (2018) realizou uma análise do 1º Fórum China-CELAC de 2015 e do *Policy Paper* da China para a América Latina de 2016. Referente ao encontro, o autor o destacou como o marco inicial da institucionalização do sistema de cooperação chinesa com a região, no qual a China defende um padrão de Cooperação Sul-Sul seguindo os seus tradicionais princípios diplomáticos, que são bastante similares aos da Cooperação Sul-Sul. Nele, foi criado o Plano de Cooperação China-CELAC 2015 – 2019 com participação voluntária e respeito às políticas nacionais e acordos já estabelecidos anteriormente, buscando fortalecer esses laços e trazer novos horizontes para o desenvolvimento na região latino-americana. Nesse contexto, são destacados quatro pontos de consenso entre a China e as nações da CELAC: buscar maior multilateralismo, democratização da ONU, combater a crise climática e se empenhar por uma paz duradoura. As reuniões do Fórum são realizadas trienalmente, o que estabelece uma periodicidade para assegurar uma continuidade do aprofundamento das relações da China com a região de forma multilateral.

No tocante ao segundo *Policy Paper* chinês, Vadell (2018) demonstra que o Fórum China-CELAC antecipou muitos quesitos deste documento e relaciona seu objetivo de Cooperação Sul-Sul na região latino-americana com sua busca por um mundo multipolar, democrático e no qual os países emergentes tenham maior participação,

convidando as nações da CELAC a fazer parte desse processo em um esforço conjunto para benefício mútuo.

A proposta de Cooperação Sul-Sul chinesa para a América Latina se baseia em uma estrutura de cooperação “1+3+6”: um plano, três motores e seis campos de ação. O plano se refere ao Plano de Cooperação China-CELAC 2015 – 2019; os três motores tratam do comércio, do investimento e da cooperação financeira; e os seis campos de ação são: energia e recursos naturais, agricultura, manufatura, inovação científica e tecnológica, e tecnologia da informação (TI). De forma complementar a essa estrutura, há o modelo “3x3” que visa realizar a interação de três elementos, que seriam os governos, as sociedades e as empresas chinesas e latino-americanas em três aspectos: logística, energia e TI (Vadell, 2018). Sobre o plano, Dussel-Peters (2019) discorre sobre diversos instrumentos de cooperação oferecidos e destaca a importância que o 2º Fórum China-CELAC, de 2018, teve ao dar continuidade a essa agenda, renovando esses instrumentos e trazendo novos.

Ao final de seu estudo, Vadell (2018) aponta diversos destaques do papel atual da China na região latino-americana, estabelecendo tratados de livre-comércio, financiamentos, investimentos e assistência de maneira crescente. Dessa forma, o autor defende que essa relação é estratégica e deve continuar se aprofundando nos moldes da Cooperação Sul-Sul proposta, e que a BRI pode trazer um ampliado dessa dinâmica.

No âmbito socioeconômico, destaca-se que no período 2000-2018, o investimento estrangeiro direto (IED) na América Latina advindo da China foi de US\$ 122 bilhões e gerou 324.096 empregos na região, porém foi caindo em 2017 e 2018 devido às mudanças e à regulação na China e ao cenário macroeconômico de países como Argentina, Brasil e Venezuela. Em termos de financiamento, atingiu-se um valor de US\$ 140 bilhões no período 2005-2018, sofrendo queda entre 2017 e 2018. Já no que se refere à infraestrutura, que vem a se relacionar diretamente com a BRI, a China definiu 69 projetos na América Latina, totalizando mais de US\$ 56 bilhões e gerando mais de 214.000 empregos na região. Especificamente na esfera do comércio, a China se tornou o segundo maior parceiro comercial dos países latino-americanos desde 2013, e a região é a segunda maior parceira comercial da China desde 2012, ficando atrás apenas dos EUA e superando países como Japão e Coreia

do Sul. O aumento das importações asiáticas na América Latina teve os EUA como principal perdedor, com a fatia deles caindo de 50% em 1999 para 33,3% em 2017. Entretanto, o déficit comercial da região com a China vem aumentando e bens de médio e alto valor agregado têm sido boa parte das importações vindas da China, enquanto tem sido apenas uma pequena fatia das exportações para os chineses (Dussel-Peters, 2019).

Para esquematizar as relações sino-latino-americanas, Pires (2019) apresenta seis variáveis importantes para a análise. Primeiro, a proatividade chinesa na busca de intensificar sua presença na região, como já foi abordado anteriormente sobre os *Policy Papers*, os fóruns China-CE-LAC, o Plano de Cooperação 2015 – 2019 e a estrutura de cooperação 1+3+6. Segundo, é importante considerar a reação dos EUA a esses avanços chineses, dado que tradicionalmente foi o parceiro principal da região por muito tempo, e que já vem esboçando críticas a esses avanços, sob a alegação de que a China pode prejudicar as indústrias latino-americanas e, também, estar praticando um imperialismo.

A terceira variável se trata do quadro institucional das nações latino-americanas, cujas elites locais engessadas e tradicionais visam manter contato preferencial com os EUA e a União Europeia (UE), além de terem um sistema político instável e frágil, o que acarreta mudanças constantes nas estratégias nacionais. A falta de agilidade também é perceptível, havendo conflitos de interesse, excessiva burocracia e uma estrutura de regulação desorganizada, ocasionando em atrasos de projetos na região. Em quarto lugar, há o elemento da dificultosa integração regional da América Latina, especialmente tendo em vista a recente crise da UNASUL e o “refluxo” no Mercosul (Pires, 2019). O quinto aspecto se refere ao posicionamento da diplomacia brasileira em relação à China, pois apesar de avançar substancialmente nas iniciativas bilaterais com os chineses, não demonstra muito interesse nas articulações regionais da América Latina com a China. O sexto e último fator se refere à “Quarta Revolução Industrial”, na qual China tem se tornado uma potência no desenvolvimento dessas tecnologias e as nações latino-americanas ainda apresentam carências nesse aspecto, podendo haver potencial para uma interação que acarrete uma nova onda de desenvolvimento para a região (Pires, 2019).

A partir do histórico e da descrição da projeção chinesa na América Latina, bem como o delineamento das variáveis que podem afetar o futuro dessas relações sino-latino-americanas, pode-se elucidar como a BRI se insere e traz novos horizontes para essa dinâmica.

2.3. Uma visão geral da Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina

Desde os primeiros anos da BRI, alguns líderes e diplomatas de países da América Latina — como Bolívia, Peru, Equador, Chile e Argentina — já demonstravam interesse no programa chinês, citando como poderia ser importante para o desenvolvimento da região, ressaltando benefícios da Iniciativa e expressando suas esperanças de que essa inclusão fosse feita (Myers, 2018). A BRI se posicionava como uma plataforma aberta para participação desde seus primórdios e provou isso ao atender a esses chamados, inicialmente ao declarar em 2017 a América Latina como uma “extensão natural” da Iniciativa Cinturão e Rota (Myers, 2018). O convite formal foi, de fato, enviado em 2018 no 2º Fórum China-CELAC pelo Ministro Exterior da China Wang Yi, destacando o convite à Iniciativa como uma proposta de cooperação para expandir a conectividade sino-latino-americana e integrar mercados, indústria e tecnologias de forma aberta, recíproca e independente. A CELAC como um grupo, no entanto, apenas “acolheu com interesse” o convite chinês (Pires, 2019). De qualquer maneira esses marcos abriram as portas para que as nações latino-americanas iniciassem efetivamente sua participação na BRI.

Como mencionado anteriormente, acordos bilaterais e multilaterais já existentes são alguns dos mecanismos da BRI, e no caso da América Latina, são especialmente importantes. Isso porque além de a China iniciar novos projetos nas nações que vierem a formalizar sua adesão na BRI, acordos que já existiam entre a China e os países da região podem entrar nesse guarda-chuva da Iniciativa, sendo revitalizados e ganhando uma estrutura discursiva para sustentá-los. Conforme aponta Osterloh (2019), atualmente 19 países da América Latina e do Caribe assinaram memorandos de entendimento (MOU) com a China, documentos que formalizam sua adesão à Iniciativa Cinturão e Rota. O Panamá foi o

primeiro país a assinar em 2017, e desde então, países pivotaís da região como Chile, Uruguai, Peru, Venezuela, Bolívia e Equador continuaram esse processo. A ordem de assinatura do MOU foi: Panamá, Trindade e Tobago, Suriname, Antígua e Barbuda, Dominica, Bolívia, Guiana, Uruguai, Costa Rica, Venezuela, Granada, El Salvador, Chile, República Dominicana, Cuba, Equador, Barbados, Jamaica e Peru. Destaca-se que a maior parte dos países assinaram tal documento em 2018, ano em que foi realizado o 2º Fórum China-CELAC no qual houve o convite formal para a América Latina participar da BRI e serviu como um marco que impulsionou nações para aderirem individualmente, visto que coletivamente como CELAC ainda não foi possível.

As quatro maiores economias da região — Brasil, México, Argentina e Colômbia — ainda não assinaram formalmente o MOU com a China. Estes países juntos representam 70% do PIB da região (Koop, 2020) e a inclusão deles na BRI certamente está no radar da diplomacia chinesa. Apesar de não estarem incluídos formalmente, eles mantêm relações econômicas próximas com a China e tem seus próprios acordos bilaterais, alguns também incluindo projetos de infraestrutura que viriam a ser incluídos no guarda-chuva da BRI, caso viessem a assinar o MOU. De qualquer maneira, esse cenário da inclusão formal dessas nações pode vir a mudar, pois aproximações recentes têm sido notadas. Essas aproximações específicas serão abordadas com mais detalhes na próxima subseção deste estudo.

Referente aos MOUs da BRI, a assinatura do documento é mais simbólica do que vinculativa, visto que não se trata de um tratado mandatório com normas e procedimentos rígidos e hierarquizados (Moreno, Telias, e Urdinez, 2020). De certa forma, isso demonstra a coerência da Iniciativa com seus princípios de não intervenção e sua intenção de ser democrática e aberta, buscando cooperação sem ingerência. Diante desse dilema sobre o MOU, é importante definir individualmente o nível de envolvimento de cada nação latino-americana com a BRI para poder realizar uma análise adequada da relação da região com a Iniciativa. Sendo assim, há três variáveis para analisar esse engajamento: data de assinatura do MOU, participação nos fóruns oficiais e grau de participação no AIIB. O engajamento variado das nações latino-americanas com a BRI pode ser explicado pelo nível de dependência econômica de cada uma delas com a China e a proximi-

dade política com os EUA. Respectivamente, o primeiro fator favorece o engajamento, enquanto o segundo fator desfavorece (Moreno, Telias e Urdinez, 2020).

A Iniciativa Cinturão e Rota traz para a América Latina uma proposta alternativa de globalização, com menos foco em tratados e mais estímulo ao comércio e cooperação. Como foi apontado anteriormente, a BRI serve como carro-chefe da política externa mais assertiva de Xi Jinping, porém não se trata de uma mudança radical no posicionamento chinês, apenas um momento mais assertivo de uma fase transitória. Sendo assim, a BRI não pretende revolucionar as relações sino-latino-americanas, mas busca revitalizá-las e atualizá-las sob uma estrutura discursiva abrangente. Essa estrutura pode permitir a construção de uma narrativa coerente para diversos projetos e iniciativas chinesas na região na esfera política, econômica e social (Moreno, Telias e Urdinez, 2020).

A partir da análise dos projetos de infraestrutura chineses na região latino-americana, é possível observar alguns efeitos da BRI na região. No período 2010-2014 houve 31 projetos na América Latina e o Caribe, totalizando um investimento de mais de US\$ 21 bilhões de dólares e gerando 130.122 empregos. Após esse período, a BRI foi amadurecendo e convidou a América Latina para seu escopo, e isso se reflete no avanço dos números sobre os projetos de infraestrutura no período 2015-2019. Nesse período, foram registrados 51 projetos, sob um investimento total de mais de US\$ 54 bilhões de dólares e gerando 134.801 empregos. Desses projetos, os setores mais investidos foram o de energia e transporte, que juntos respondem por 70% dos projetos, seguidos de portos, telecomunicações, saúde, tratamento de água e militar (Dussel-Peters, 2020).

A dinâmica desses projetos é variada e depende substancialmente das capacidades de cada país, tanto de negociação de contratos que atinjam seus interesses, quanto da existência de empresas e trabalhadores especializados para determinado projeto. Sendo assim, há projetos em que as empresas nacionais são subcontratadas, mais empregos são gerados, podendo haver transferência de tecnologia e processos de aprendizado, assim como há projetos *turnkey*, que são aqueles em que a China é responsável pelo projeto em sua totalidade, desde o *design*

até os serviços pós-construção (Dussel-Peters, 2019).

Mais recentemente, com a crise sanitária causada pela pandemia de COVID-19, a Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina se adaptou a essa nova realidade, tendo a contenção do vírus como principal objetivo. Neste caminho, novas oportunidades se apresentaram nas esferas da saúde e do mundo digital. A Rota da Seda da Saúde trouxe equipamentos médicos e hospitalares chineses para a região, que tem sido duramente afetada pela doença. Nas doações estão incluídos: capacetes com câmeras térmicas, máscaras, respiradores, luvas, roupas protetoras e termômetros (China Daily, 2020). Paralelamente, a Rota da Seda Digital também tem sido importante nessa missão e demonstra a coerência chinesa com o elemento da inovação que vinha sendo promessa em sua política externa. Além das soluções digitais disponíveis para combater o novo coronavírus, há também a possibilidade da implementação da tecnologia 5G na região, por empresas chinesas como ZTE e Huawei (Koop, 2020).

A partir dos fatores descritos até aqui, a BRI na América Latina foi apresentada em linhas gerais, notando sua evolução, seus membros, sua dinâmica de participação e a mecânica de funcionamento de seus projetos. Com essa visão geral delimitada, podemos partir para uma análise mais específica dos países e projetos envolvidos nessa Iniciativa.

2.4. Uma visão aprofundada da Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina

Nesta seção, está presente a análise da relação de países específicos com a Iniciativa Cinturão e Rota, que formalmente assinaram o MOU com a China sobre a BRI, começando pelo primeiro a aderir: o Panamá. A China é o segundo país que mais utiliza o canal do Panamá, além do fato de que os portos de entrada do canal serem controlados por um consórcio de Hong Kong. Os chineses fizeram a proposta de uma ferrovia de alta velocidade no país e já iniciaram a construção de outros projetos, que foram pagos pelo governo panamenho: uma quarta ponte para o canal do Panamá, uma doca de navios e o maior centro de convenções do país (The Associated Press, 2019). Além disso, a

aproximação bilateral tem sido intensificada nos últimos anos pelos setores bancário, marítimo, aéreo e de regulação financeira. Xi Jinping também foi o primeiro chefe de estado chinês a visitar o país e, além da ferrovia mencionada, fez propostas de rodovias que seriam importantes para uma maior conexão panamericana (Belt & Road News, 2019a).

No Peru, essa conexão pelo mar também é relevante e a China tem buscado expandir a infraestrutura marítima do país com a construção do porto de Chancay, projeto liderado pela empresa chinesa COSCO e com valor estimado em US \$3,2 bilhões (Freire, 2019). Os peruanos demonstraram interesse em reativar o projeto da ferrovia transoceânica sob o guarda-chuva da BRI. Entretanto, esse projeto envolve não só o território peruano, mas também o brasileiro e o boliviano. O Peru e a Bolívia querem reacender o projeto, porém o Brasil tem se mostrado resistente a continuar. De qualquer forma, a China segue expandindo sua cooperação com o Peru, focando não só no setor portuário, mas também investindo na mineração do país (Liévano, 2019), e estabelecendo um acordo de livre comércio com os peruanos (Devonshire-Ellis, 2020a).

Já no Chile, a conexão marítima ganha destaque de uma forma diferente: redes de fibra óptica. A empresa chinesa Huawei foi a responsável por instalar o cabo submarino de fibra óptica que percorre quase 3.000 km, oferecendo uma capacidade de alta transmissão de dados para os chilenos que antes não era possível (Uol, 2019). A ferrovia de alta velocidade que conectaria a capital Santiago a Valparaíso é outro projeto que vem sendo rediscutido, com revisões que permitiram diminuir seu orçamento. Caso siga adiante, o projeto seria de extrema importância ao conectar a capital chilena à cidade da costa pacífica em viagens de menos de 45 minutos, com velocidades que chegariam até 200 km/h (Devonshire-Ellis, 2020a).

Outro país que tem recebido atenção da BRI é o Equador. Assim que assinaram o memorando da BRI, já concordaram com um empréstimo chinês de quase US \$1 bilhão, mais US \$69,3 milhões para reconstrução e US \$30 milhões em “assistência não reembolsável” (Devonshire-Ellis, 2020b). Projetos anunciados incluem a reconstrução do aeroporto de Manta, que sofreu danos com o terremoto de 2016, a construção de uma rodovia e duas novas pontes. Adicionalmente, diversos projetos simplesmente entraram no guarda-chuva da BRI, incluindo sete hi-

drelétricas e duas minas de cobre (Liévano, 2019).

A Bolívia também foi alvo da BRI, com muitos projetos chineses em andamento, a maioria sendo de rodovias, porém, também há cooperação em outras áreas, como na exploração de lítio ao sul do território boliviano e na siderúrgica de Mutún (Liévano, 2019). O projeto mais proeminente da BRI no país está 50% completado e se trata de uma rodovia que percorre 160 km para conectar diversas províncias do leste boliviano e o país ao Paraguai e à Argentina (Devonshire-Ellis, 2020a).

A relação da BRI com o Uruguai, por outro lado, não envolve ainda diversos projetos e grandes quantias investidas, sendo no momento mais estratégica. O Uruguai foi o primeiro país do Mercosul a assinar o memorando da BRI e a China é responsável por comprar 27% das exportações do país. Uma empresa chegou a tentar participar da construção de uma ferrovia no país, mas perdeu na licitação para outra empresa (Devonshire-Ellis, 2020a). Outro projeto que quase surgiu foi de um porto em Montevideú, que foi suspenso por questões legais (Koop, 2019).

Um membro assinante da BRI que tem uma relação mais conturbada com a Iniciativa é a Venezuela, principalmente por conta da sua profunda crise, que fez com que diversos projetos chineses no país tenham funcionado apenas parcialmente ou foram cancelados. De qualquer forma, a China tem sido importante para este parceiro, concedendo mais de US \$67 bilhões em empréstimos, que são pagos em grande parte por meio das receitas do petróleo venezuelano (Liévano, 2019).

Em relação aos principais países da América Latina que ainda não assinaram o memorando da BRI (Brasil, México, Argentina e Colômbia) em termos econômicos, nos propomos a analisar os motivos dessa posição, se há indícios dessa adesão e projetos existentes de infraestrutura ou iniciativas de cooperação que poderiam se encaixar na BRI.

Como foi apontado anteriormente, a dependência econômica de cada país latino-americano com a China e a proximidade política de cada um com os EUA são cruciais para entender a adesão ou não dessas nações à BRI. Sendo assim, o fato de o México ainda não ter aderido não é surpreendente por ser uma nação que faz fronteira com os EUA,

têm uma proximidade política e histórica longa e tradicional e que, no momento da expansão da BRI na região latino-americana, se encontrava em uma situação complicada devido às crises diplomáticas envolvendo o governo de Donald Trump e a questão imigratória. Ademais, alguns projetos chineses no país não deram certo, o que dificultou ainda mais a participação mexicana. Da mesma forma, a Colômbia também não é um membro oficial da BRI, principalmente devido à sua parceria histórica com os EUA no âmbito da segurança, recebendo imenso suporte militar e aporte financeiro dos estadunidenses, como herança do contexto bipolar da Guerra Fria, da guerra às drogas e do consequente embate entre as FARC, o Estado e grupos paramilitares (Moreno, Telias e Urdinez, 2020).

O Brasil e a Argentina se encontram em situações parecidas nesse cenário, pois ambos tiveram algum grau de participação nos fóruns da BRI, são membros do AIIB (o Brasil sendo o único país latino-americano que é membro fundador do banco), tem relações econômicas próximas com os chineses e procuram as aprofundar. Entretanto, os dois países no momento da expansão da BRI para a América Latina tinham redirecionado as suas políticas externas para um maior alinhamento aos EUA, o que resultou em um receio de que ao assinar o memorando chinês os estadunidenses ou até mesmo grupos domésticos anti-China gerassem tensões (Moreno, Telias e Urdinez, 2020).

Todavia, o cenário de adesão formal à BRI desses quatro países primordiais da região latino-americana pode estar para mudar em breve. No Brasil, por exemplo, o vice-presidente Hamilton Mourão afirmou que “o Brasil está aberto a discutir sua participação na BRI”, o que indica uma relação um pouco mais pragmática com a China, a despeito dos discursos do presidente Jair Bolsonaro que ocasionaram em tensões políticas com este país (Conti e Mozias, 2020).

Já no caso argentino, houve trocas de cartas entre Xi Jinping e Alberto Fernández, atual presidente do país. Nessas cartas, além de haver a indicação de um aprofundamento da relação bilateral, maior cooperação, luta conjunta contra o coronavírus, o mandatário argentino afirmou que a BRI “é propícia ao aprofundamento da conectividade e do entendimento mútuo entre os dois países” (China, 2021b, párr. 3, tradução nossa). Similarmente, a presidente do partido que está no

poder no México, Yeidckol Polevnsky, também tem se pronunciado a favor da BRI, a classificando como uma iniciativa que poderia ajudar o México a reduzir sua dependência dos EUA e abrir novas oportunidades para o país (Belt & Road News, 2019b).

Até mesmo a Colômbia, que entre esses quatro países foi o mais distante da China historicamente, busca uma aproximação com os chineses no âmbito comercial e de infraestrutura. Os chineses também têm aumentado seus investimentos e participação no país, e devem criar a primeira linha de metrô colombiana, além de terem adquirido uma mina de ouro e estando dispostos a levar a rede 5G ao país, por meio das empresas Huawei e ZTE (Jaramillo, 2020).

Vale ainda destacar que de acordo com os dados compilados por Dusel-Peters (2020), os países que mais receberam projetos no período 2015-2019 foram, respectivamente: a Argentina com 15, a Bolívia com 9, o Equador com 8, Peru com 4 e o Brasil com outros 4 projetos. A Argentina, além de ter recebido mais, recebeu também o maior valor investido nesses projetos, que foi de mais de US \$27 bilhões de dólares. O Brasil, mesmo com 4 projetos que respondem a quase US\$ 3 bilhões de dólares, teve o maior número de empregos, alcançando a cifra de 32.940 vagas. Sendo assim, percebe-se que mesmo não participando formalmente da BRI, a Argentina e o Brasil são atores importantes para a inserção chinesa na América Latina.

A Argentina, em especial, tem se aproximado bastante da China nos últimos anos. Além da carta mencionada entre os presidentes dos países e os projetos realizados, há também o plano quinquenal 2017- 2021 estabelecido entre os argentinos e os chineses sobre cooperação em infraestrutura, no qual estão previstos 16 projetos, tendo duas usinas nucleares entre eles: Atucha III e Atucha IV, que ainda não tiveram sua construção iniciada (Brocanelli, Roza, 2019). A usina nuclear Atucha III, especificamente, pode ser primordial para a BRI caso seja bem sucedida, pois além da sua grandeza e da alta tecnologia refinada de energia nuclear, seria vantajosa para as duas partes por conta do modelo de *industrial offset*: um “modelo de venda de tecnologia sensível e de política de conteúdo local mínimo para o país importador [e] é novo aos exportadores chineses”, podendo servir como “uma ótima oportunidade para testar o interesse chinês em transferir tecnologia

sensível à região, caso o país consiga levar o projeto adiante” (Silva, 2019, pp. 70-74). Além disso, a China também investiu em melhorias na malha ferroviária argentina (DEVONSHIRE-ELLIS, 2020b) e construirá uma rodovia de 538 km que ligará a província de Buenos Aires até a província de La Pampa, com conclusão prevista para 2025 (Devonshire-Ellis, 2020a).

Já no caso brasileiro, Silva (2019) demonstra que a China expandiu sua participação em infraestrutura principalmente pela liderança da empresa estatal chinesa State Grid nas linhas de transmissão de Belo Monte. Este projeto não se deu no modelo *turnkey*, havendo parceiros nacionais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ademais, há a questão da ferrovia transcontinental, em que o Peru e a Bolívia se mostram interessados em seguir, mas o Brasil não muito. Esse caso pode ter se complicado devido à pandemia, mas movimentações internas podem indicar alguma mudança, visto que o governo de Rondônia solicitou a retomada das discussões sobre o projeto (Governo do Estado de Rondônia, 2020). Esse projeto que conectaria os Oceanos Pacífico e Atlântico teria um custo em torno de US\$ 40 bilhões, 5.300 km de extensão e poderia se tornar um dos principais projetos da BRI no mundo. Dos obstáculos para o estabelecimento da ferrovia, além da tensão política entre Brasil e China e o alto custo, há a dificuldade em coordenar regionalmente uma posição única sobre o projeto e os riscos ambientais que devem ser calculados. Há, também, a possibilidade de acentuar a relação chinesa com a região no sentido dos países envolvidos exportarem majoritariamente *commodities*, enquanto importam produtos de alto valor agregado, sendo necessário realizar um cálculo estratégico sobre a ferrovia transoceânica e suas potencialidades (Kotz, Carletti, & Correia, 2019).

Para finalizar essa seção, é válido citar que no 2º Fórum do Cinturão e Rota para Cooperação Internacional, em 2019, houve a firma de novas parcerias, principalmente com o Chile no setor alfandegário, bancário, comercial, industrial e de tecnologia da informação. Outros países que assinaram foram: Brasil, Argentina, Bolívia, Panamá, Uruguai e Venezuela (The Second Belt and Road Forum for International Cooperation, 2019).

3. Perspectivas para a Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina

Nesta seção serão apresentadas diferentes perspectivas referentes à Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina, o que inclui críticas, desafios e obstáculos a serem superados, possíveis soluções e vantagens para a região.

3.1. Desafios e obstáculos

Pires (2019) realizou uma extensa avaliação sobre o envolvimento da América Latina na BRI e esquematizou 10 desafios a serem superados para que essa cooperação entre a China e os países da CELAC possa atingir a plenitude de sua potencialidade. O primeiro e mais importante desafio é que são necessárias estratégias nacionais e regionais bem definidas para se firmar uma parceria latino-americana com a BRI que realmente gere ganho mútuo, traga novas capacidades produtivas e supere o atraso no desenvolvimento da região, principalmente no âmbito tecnológico. Além da ausência de uma pauta estratégica definida na América Latina, há um ambiente de negócios desfavorável, visto que a maior parte dos atores econômicos nacionais têm aversão ao risco e estão focados em atividades relacionadas a setores já maduros na região, como o agronegócio, siderurgia e mineração, e os setores de alto valor agregado são dominados por multinacionais com seus próprios pacotes tecnológicos. Esse cenário estratégico e de negócios dificulta que a BRI se implemente na região em sua plena potencialidade.

O segundo desafio está relacionado à dificuldade em estabelecer uma consonância entre o âmbito trabalhista e ambiental, a BRI e alguns países da região, especialmente os de maior renda per capita, que possuem elites locais alinhadas ao interesse hegemônico estadunidense, que é crítico dessa expansão chinesa. Já o terceiro desafio é o cenário de crise institucional nos países latino-americanos, no qual além de ser marcado historicamente por golpes de estado, mesmo em anos recentes *impeachments* não são raros, dificultando um posicionamento

contínuo e sem rupturas drásticas perante à BRI, principalmente em projetos trilaterais e multilaterais.

O quarto obstáculo seria a incongruência de prioridades de infraestrutura entre o que é proposto pela BRI e o que foi definido consensualmente como as prioridades da América Latina, visto que a região está focada mais em integração física entre si do que em criar *hubs* intercontinentais, portos e afins, além das já existentes dificuldades financeiras, ambientais, burocráticas e até de corrupção nos projetos prioritários. O quinto, por sua vez, se trata da dificuldade geográfica para a criação de novas linhas aéreas entre a China e a região, havendo a possibilidade de expansão da autorização de voos *charter*.

O sexto desafio está relacionado à desigualdade entre os chineses e a América Latina no âmbito de acesso à internet de qualidade e na forma de distribuição entre a população, que na região latino-americana ainda é deficiente, dificultando a cooperação nesta esfera. O sétimo ponto levantado por Pires (2019) ocupa-se da inexistência, até o momento, de uma conexão direta da região com a China por cabos oceânicos de internet.

O oitavo obstáculo é a deficiência tecnológica da região, especialmente no campo de hardware relacionado à Internet das Coisas, como sistemas de pagamento *online* e sensores inteligentes. O nono é o da necessidade da região latino-americana de se inserir como parceiro notável da BRI, devido às suas favoráveis condições naturais e demográficas, principalmente no setor de energia. Por último, há um apelo para que a BRI possa criar uma economia criativa na região, mais bens culturais compartilhados e avanços para a educação em meios *online*, de audiovisual e de realidade virtual ou aumentada (Pires, 2019).

Podemos sintetizar os 10 desafios que a América Latina apresenta para a Iniciativa Cinturão e Rota da seguinte maneira:

1. Estratégias nacionais e regionais indefinidas, somados a um ambiente de negócios averso ao risco;
2. Dificuldades de consonância trabalhista e ambiental da BRI com os países da região;
3. Crise institucional dificulta posições de longo prazo;

4. Incongruência de prioridades de infraestrutura entre a BRI e a região;
5. Dificuldade geográfica para criação de novas linhas aéreas com a China;
6. Deficiência de acesso à internet de qualidade;
7. Conexão com a China por cabos oceânicos de internet inexistente;
8. Deficiência de conhecimento tecnológico para a Internet das Coisas;
9. Necessidade de se inserir na BRI como parceiro primordial;
10. Necessidade da criação de economia criativa, educação e bens culturais compartilhados relacionados a ela (Pires, 2019).

É interessante destacar que esses desafios não significam apenas obstáculos, mas também demonstram as potencialidades da BRI para a região caso sejam superados, principalmente os relacionados às condições políticas que permitiriam uma implementação mais adequada da Iniciativa nos países latino-americanos. Além disso, em alguns deles, o próprio autor já deixa evidente ou sugere soluções para tais desafios. Por exemplo, no quinto ponto ele recomenda o avanço nas regulamentações de voos *charter*, e, a partir do sexto até o décimo desafio, a própria capacidade chinesa poderia suprir as deficiências e necessidades apresentadas. Isso porque a China tem tecnologia de ponta, podendo fornecer Internet 5G e conectar-se com o continente por cabos oceânicos, como já demonstramos que foi feito com o Chile. Também são citadas as grandes empresas tecnológicas da China, as BAT (Baidu, Alibaba e Tencent), que podem agregar conhecimento tecnológico para a região tanto no âmbito da Internet das Coisas, como em bens culturais compartilhados, que é um ramo no qual a Tencent tem destaque global (Pires, 2019). Por fim, também é válido destacar que, conforme mencionado por Dussel-Peters (2020), o setor de energia com o do transporte foi o mais investido pelos chineses na região no período 2015 – 2019.

Dessa maneira, é possível observar meios que a China está buscando para superar esses desafios, bem como meios que ela pode vir a se utilizar para superá-los, restando aos países da América Latina fazerem sua parte na resolução desses obstáculos e fornecer as condições políticas que permitam uma inserção adequada e frutífera da região na BRI.

Outros analistas também trazem alguns estudos sobre desafios para a BRI na região, e o desafio mais recorrente entre eles é a falta de uma estratégia unificada regionalmente para tratar com a BRI. Esse ponto é o primeiro a ser destacado por Pires (2019), mas também é citado por Pedrozo (2016), Myers (2018) e Moreno, Telias e Urdinez (2020).

Pedrozo (2016) aponta que a China pode fornecer o desenvolvimento que a América Latina necessita e está disposta a negociar e atender outras necessidades da região, mas que para essa dinâmica seja provável, é preciso maior coordenação regional:

Da parte da América Latina, é importante avançar na institucionalização dos termos de cooperação. A pulverização das negociações pode diminuir o poder de barganha. A diplomacia chinesa tem uma característica histórica de buscar identificar as necessidades dos parceiros com os quais mantém negócios. Para uma adequada negociação, portanto, é necessário que os pontos positivos para a região latino-americana estejam claros. Os países da região têm uma deficiência histórica no financiamento do desenvolvimento, que poderia ser amenizada mediante esforços de negociação com os chineses, mais abertos a canais de diálogo que os países da tradicional Cooperação Norte-Sul. O problema parece ser, justamente, a capacidade latino-americana em trazer uma resposta conjunta, dada sua heterogeneidade estrutural e de projetos atuais (PEDROZO, 2016, p.116).

Myers (2018) destaca que essa falta de coordenação intrarregional atrapalha o estabelecimento de projetos multilaterais, especialmente pela questão ambiental necessitar de um consenso coletivo. Acrescenta ainda que a região apresenta complexos e diversos processos regulatórios e de licitação, o que dificulta investimentos e a participação de empresas chinesas que não sejam de grande porte.

Moreno, Telias e Urdinez (2020) citam a falta de coesão e que as políticas nacionais têm um caráter estratégico de curto prazo, o que segundo eles, resulta em lentidão no desenvolvimento dos projetos de infraestrutura. Eles também abordam os tratados de livre comércio, sinalizando que o livre comércio por si só não é suficiente para mudar a dinâmica centro-periferia que a América Latina enfrenta, e que é necessário solucionar a infraestrutura precária da região para que esses tratados possam ser mais benéficos, visto que uma infraestrutura

bem desenvolvida permite reduzir custos de transporte, por exemplo. Além disso, afirmam que a desunião acaba gerando competição entre os países em sua participação na BRI, que por conta disso acaba ocorrendo de maneira individual, o que piora ainda mais as condições de negociação das nações latino-americanas com a China.

Outro desafio é que a relação conflituosa entre China e EUA, a presença tradicional dos EUA no hemisfério, e a expansão da projeção chinesa na América Latina acarreta algumas dificuldades e tensões para as nações da região, dado que há um receio em participar plenamente da BRI e que isso gere penalizações diplomáticas por parte da potência hegemônica. Dussel-Peters (2019) define esse cenário como uma “nova relação triangular” para a América Latina:

Os governos e as elites da América Latina e Caribe (ALC) [...] terão que resolver um grupo de desafios simultaneamente no futuro. Por um lado, eles devem negociar politicamente — tanto no mercado interno quanto no internacional — dentro dessa “nova relação triangular” em um contexto de tensões crescentes entre a China e os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, eles terão que dedicar muito mais recursos — particularmente em termos de instituições públicas, privadas e acadêmicas — para entender as propostas da China para a ALC na última década em detalhes e implementá-las de acordo com suas próprias estratégias de desenvolvimento. Até agora, isso não aconteceu na ALC (Dussel-Peters, 2019, p. 22, tradução nossa).

Qian e Zottele (2017) apresentam desafios no âmbito interpessoal e cultural. Destacam que boa parte da mídia latino-americana é crítica da BRI e da China, contribuindo para mostrar uma visão mais pessimista das iniciativas chinesas. Da mesma forma, destacam a falta de tolerância à diversidade cultural e institucional por parte dos líderes da América Latina. Entretanto, os autores ressaltam o caráter de não-ingerência da BRI e defendem que ela pode contribuir para uma melhoria na qualidade de vida nas nações da região.

Silva (2019) disserta sobre os modelos de projetos de infraestrutura oferecidos pela BRI, sublinhando que nem todos precisam ser *turnkey*, modelo que tem sido alvo de críticas no Ocidente por supostamente intensificar a relação centro-periferia que a América Latina enfrenta. Silva (2019, p. 73) menciona a “incapacidade da elite latino-americana

em eleger e conduzir projetos de desenvolvimento nacional autônomo, que desagua na falta de soberania e no desenvolvimento da região.”. Entretanto, ele vai ainda além, refutando as críticas ocidentais e ressaltando que a cultura política chinesa se apresenta historicamente de forma condizente com a paz e a harmonia entre as nações. Dessa maneira, Silva (2019, p. 71) coloca que a América Latina deve:

[...] buscar compreender a origem histórica da proposta chinesa e sua capacidade de implementar esses projetos de infraestrutura e se integrar a eles aproveitando suas potencialidades - força de trabalho, insumos, empresas e tecnologias específicas, o que resultaria em um efetivo processo de aprendizado e desenvolvimento. Mas, se as elites e os governos da região não forem capazes de definir com clareza as suas capacidades e usar a parceria com a China para impulsioná-las, a região correrá o risco de regredir ao modelo primário exportador do fim do século XIX e início do século XX. Então, parece que a grande parcela da responsabilidade sobre o avanço da parceria em infraestrutura é dos países latino-americanos. Os chineses, por outro lado, não parecem interessados no retrocesso ainda maior da região, mas sim fazer parcerias comerciais para exportar sua competência no setor de infraestrutura.

Considerando todas essas análises e perspectivas, é possível notar que mesmo a BRI enfrentando diversos desafios na América Latina, há diversos caminhos e soluções que podem e têm sido buscadas para contornar esses obstáculos, o que permite introduzir outras visões mais focadas em apresentar as possíveis vantagens que a BRI pode trazer para a região.

3.2. Vantagens e benefícios

Existem alguns benefícios da Iniciativa Cinturão e Rota que são comuns aos países periféricos. O primeiro e mais claro é a precária infraestrutura presente em boa parte deles, o que prejudica o comércio e seu próprio desenvolvimento, devido a essa estrutura inconsistente, o que gera maiores custos de frete e transporte de mercadorias, dificultando e encarecendo as atividades de importação e exportação. Sendo assim, os investimentos chineses nesse setor não só contribuiriam para reduzir esses custos, como permitiria maior dinamismo econômico nessas nações. Outro cenário comum aos países periféricos é a dificul-

dade em obter financiamentos de alto valor que não sejam pelo Banco Mundial, o que é prejudicial dado que participar nessa dinâmica inclui incorporar certas condições como políticas de austeridade e reformas neoliberais. Nesse sentido, a BRI e o AIIB se apresentam como alternativas atraentes ao oferecer quantias significativas de financiamento sem estabelecer condicionalidades políticas aos países periféricos (Conti, & Mozias, 2020).

Vadell, Secches e Burger (2019) discorrem sobre o modelo de globalização proposto pela China, como ele se diferencia do modelo tradicional e quais as implicações desse modelo ao Sul Global. Assim, eles ressaltam que a BRI e suas instituições relacionadas têm papel central nesse modelo centrado na Cooperação Sul-Sul, trazendo uma nova proposta de cooperação que veio a ser classificada como “globalização inclusiva”. Vadell, Secches e Burger (2019, p. 61) acrescentam que essa globalização inclusiva chinesa “representa um retorno ao território e à geografia da interconectividade, como forma de promover não só o comércio e o investimento, mas também a comunicação e a fraternidade entre os povos”.

Outro ponto que eles destacam é a importância de analisar a China perante seu posicionamento histórico e sua tradição política, que é de característica harmoniosa e pacífica, respeitando os cinco princípios de coexistência pacífica e a retórica da alusão ao “Sonho Chinês”, que apesar de ser bastante focado na China ao nível doméstico, também traz um componente global ao evocar paz, desenvolvimento, cooperação e benefício mútuo para todos. Indicam ainda que a BRI representa a materialização global do Sonho Chinês ao advogar a conectividade como um dos seus principais objetivos. Além disso, é ressaltada a característica da não intervenção, refutando a ideia de que a expansão chinesa traria uma nova colonização ao diferenciá-la do modelo tradicional, trazendo a conectividade territorial, comercial, de infraestrutura e entre os povos como elementos essenciais a seu funcionamento (Vadell, Secches, & Burger, 2019).

Em outro estudo, Vadell (2020) analisa a maneira que os chineses buscam transformar estruturalmente o Sul Global a partir da cooperação. Ele destaca que a China é coerente ao aplicar o conceito de Cooperação Sul-Sul, considerando seu posicionamento histórico e sua atuação re-

cente como protagonista em regiões periféricas como África, América Latina e Caribe, tanto no âmbito de ajuda internacional, quanto em investimentos e empréstimos. Conforme o autor, a atuação chinesa acontece em um momento oportuno ao se considerar as crises recentes e déficits de infraestrutura na periferia do sistema internacional e, também, se diferencia dos modelos e padrões de cooperação e investimento tradicionais. Inclusive, nesse contexto, é salientado como os bancos e fundos multilaterais chineses, como o AIIB, são atualmente protagonistas globais, visto que chegam a superar o Banco Mundial e FMI se forem considerados em conjunto as suas atuações de financiamento, principalmente nos países periféricos e do Sul Global.

Considerando o cenário pandêmico do novo coronavírus e as perspectivas de futuro, a partir do relatório construído por Carvalho, Veras e Steenhagen (2020), ficam evidenciados novos espaços que a Iniciativa Cinturão e Rota pode ocupar e a capacidade chinesa de adaptar a BRI e fornecer mecanismos de cooperação flexíveis para os países. A Rota da Seda Digital traz oportunidades em setores como: *e-commerce*; infraestrutura de comunicação e redes de 5G; finanças digitais/fintechs; cidades inteligentes; internet industrial; terminais inteligentes; serviços de tecnologia da informação; e pan-entretenimento. Além disso, há a construção de mecanismos importantes de cibersegurança e a possibilidade de diplomacia na nuvem.

Outra frente que tem logicamente se destacado durante a pandemia é a Rota da Seda da Saúde, que permitiu rearticular os principais corredores e mecanismos da BRI para fornecer apoio médico às nações pelo mundo. Nesse âmbito estão envolvidos: doação de equipamentos médicos, envio de profissionais de saúde, organização de videoconferências informativas, além da vacina chinesa. Essa adaptação chinesa dos mecanismos da BRI para prover assistência médica e digital nesse cenário de crise sanitária apenas reitera que as redes de infraestrutura criadas pela BRI seguirão com sua função de conectividade, e podem se flexibilizar e se adaptar conforme as necessidades forem mudando (Carvalho, Veras, & Steenhagen, 2020).

Além de todas as perspectivas discutidas até aqui de vantagens da BRI para a região, é válido recordar que a superação dos desafios apontados anteriormente também se traduz em benefícios, principalmente nos

setores de infraestrutura, mais especificamente no setor tecnológico, ao poder desfrutar de processos de passagem de conhecimento sobre novas tecnologias das quais a China tem maestria. Dessa maneira, é possível estabelecer uma relação de benefício mútuo dos países latino-americanos com a BRI, angariar desenvolvimento para a região, e sair das vias tradicionais e exploratórias centro-periferia, caso seja possível desenvolver estratégias nacionais e regionais coordenadas e de longo prazo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa chinesa tem se apresentado de forma linear nas últimas décadas, demonstrando que o país conseguiu estabelecer uma estratégia nacional de longo prazo para sua projeção global, que é baseada nos mesmos princípios desde a década de 1970, que são os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica. Sem perder essa essência de Desenvolvimento Pacífico, o atual líder chinês Xi Jinping, no entanto, busca trazer essa projeção da China de uma maneira mais assertiva. Nesse contexto, é criada a Iniciativa Cinturão e Rota.

A Iniciativa Cinturão e Rota trata-se de uma imensa proposta chinesa de cooperação internacional para o mundo, focando em diálogos políticos, conectividade, livre comércio, cooperação financeira e trocas interpessoais. O pilar da conectividade se destaca especialmente devido aos diversos projetos de infraestrutura que partem da BRI, porém o escopo da BRI tem se apresentado com bastante amplitude e flexibilidade para se adaptar às mudanças do sistema internacional e às necessidades de seus parceiros.

No que se refere à América Latina, a China já se colocava na região como um ator protagonista, seja por meio do comércio ou por meios políticos como o Fórum China-CELAC. Dessa maneira, era questão de tempo para a América Latina ser incluída na BRI, e atualmente 19 países da América Latina e Caribe já assinaram um memorando de entendimento sobre a Iniciativa. Alguns países não são membros oficiais ainda, por conta principalmente da relação triangular que se encontram entre a China e os EUA, porém, na prática estão bem co-

nectados com a China e com a BRI, seja pelo comércio, investimentos, ajuda internacional ou projetos de infraestrutura.

Nesse contexto, após observar os resultados da BRI em diversos países e examinar certos projetos, apresentamos diversas perspectivas sobre o impacto da BRI na região, quais desafios ela enfrenta e quais vantagens pode proporcionar. Os principais obstáculos apontados foram as estratégias nacionais e regionais indefinidas, somados a um ambiente de negócios averso ao risco e uma crise institucional na América Latina. Esses obstáculos dificultam uma posição latino-americana definida, linear e de longo-prazo para suas relações com a China e a BRI, impactando o poder de negociação das nações da região e gerando atrasos em projetos com as mudanças constantes de orientação política.

Sendo assim, observa-se que a atuação chinesa na região não muda drasticamente, apenas se expande e coloca a BRI como um guarda-chuva discursivo e institucional. Caso a América Latina e a China se empenhem em superar os desafios apontados, as vantagens da Cooperação Sul-Sul e da globalização inclusiva poderão ser usufruídas. As potencialidades existentes na relação da BRI com a América Latina são muitas, podendo gerar grandes avanços na região em desenvolvimento, infraestrutura, redução de custos para o comércio, novas tecnologias e conhecimentos.

Entretanto, com o advento da pandemia de COVID-19, a China tem expandido seu papel protagonista no mundo por meio da Rota da Seda da Saúde e da Rota da Seda Digital, que são frentes de atuação da BRI que tem sido imprescindíveis para auxiliar muitas nações no combate ao vírus e se adaptarem ao “novo normal”. Na região latino-americana não tem diferido, e os chineses vem assumindo uma posição importante pela cooperação em saúde na América Latina, especialmente com pouca ação dos EUA nesse sentido, o que gerou um vácuo do qual a China tem buscado ocupar com maior atuação econômica e política na região (Carvalho R., 2020).

O presente estudo aborda um aspecto primordial da projeção global de uma das maiores potências globais da atualidade, que é a China. Além disso, é especialmente relevante para a região latino-americana devido ao papel protagonista chinês na América Latina, principalmente por

meio da BRI. A interação entre a BRI e esses países é essencial para a compreensão da atualidade da região, bem como para refletir sobre o futuro dessas nações.

Entretanto, a despeito de sua relevância e contemporaneidade, este assunto ainda carece de mais estudos. Um subtema especialmente relevante e que precisa ser aprofundado pelos analistas que estudam a BRI é o impacto da Iniciativa Cinturão e Rota no sistema internacional, principalmente devido à sua grandeza e seu modelo fora do padrão tradicional ocidental, mas também devido à sua atuação em diversas regiões pelo globo, que são muitas vezes regiões que tradicionalmente eram de influência da maior potência global, os EUA. A América Latina é um exemplo de uma dessas regiões, e não escapa dessa dinâmica. Por exemplo, um excelente ponto de partida para esse debate é o estudo de Dussel-Peters (2019) que demonstra a “nova relação triangular” que os países latino-americanos se encontram, assim como as pesquisas de Conti e Mozias (2020), Pires e Paulino (2017), Stuenkel (2020), e Vadell, Secches e Burger (2019). Dessa maneira, espera-se que a temática deste trabalho possa ser continuamente estudada conforme essa relação sino-latino-americana avançar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdenur, A. E, Muggah, R. (2017) A nova rota da seda e o Brasil. *Le Monde Diplomatique*, v. 12.
- Belt & Road News (2019a). Panama continues to expand economic ties with China. *Belt & Road News*, [S. l.], p. np, 29 jul. 2019. Disponível em: <https://www.beltandroad.news/analysis/panama-continues-to-expand-economic-ties-with-china/>. Acesso em: 12 jan. 2021.
- Belt & Road News (2019b). Outdated U.S. Policies unfit for today’s world: Mexican Politician. *Belt & Road News*, [s. l.], 16 jun. 2019. Disponível em: <https://www.beltandroad.news/opinion/outdated-u-s-policies-unfit-for-todays-world-mexican-politician/>. Acesso em: 14 jan. 2021.
- Brocanelli, S., Roza, G. (2019) Argentina sigue apostando por las centrales nucleares con financiamiento chino. *Fundeps*, [s. l.], 17 out. 2019. Disponível em: <https://www.fundeps.org/argentina-centrales-nucleares/>.

Acesso em: 14 jan. 2021.

Carvalho, E. M., Veras, D., Steenhagen, P. (2020) *I Relatório BR&Br (Belt and Road & Brazil)*.

Carvalho, R. (2020) As US turns inward, coronavirus gives China ‘opportunity of the century’ in Latin America. *South China Morning Post*, [s. l.], 6 jun. Disponível em: <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3087742/us-turns-inward-coronavirus-gives-china-opportunity-century>. Acesso em: 16 jan. 2021.

China Daily (2020). How Belt and Road is blazing a trail through pandemic. *China Daily*, [S. l.], 29 dez. 2020. Disponível em: http://www.chinadaily.com.cn/a/202012/29/WS5fea8525a31024ad0ba9f265_2.html. Acesso em: 12 jan. 2021.

China (2011). *White Paper on China’s Peaceful Development*. [S. l.], 6 set. 2011. Disponível em: http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2011-09/06/content_23362449.htm. Acesso em: 9 ago. 2020.

China (2015). *China’s Military Strategy*. [S. l.], 26 maio 2015. Disponível em: http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

China (2019). *The Belt and Road Initiative: Progress, Contributions and Prospects*.

China (2021a). *China’s International Development Cooperation in the New Era*. [S. l.], 10 jan. 2021. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/10/c_139655400.htm. Acesso em 15 jan. 2021.

China (2021b). *Xi Jinping Exchanges Letters with Argentine President Alberto Fernández*. [S. l.], 4 jan. 2021. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1844467.shtml. Acesso em: 14 jan. 2021.

Conti, B. M., Mozias, P. (2020) A “Iniciativa do Cinturão e Rota”: Desafios e Oportunidades para a China e para o mundo. *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, p. 212.

Devonshire-Ellis, C. (2020a). South American Belt And Road Projects Foreign Investors Should Be Looking At. *Silk Road Briefing*, [s. l.], 10 nov. 2020a. Disponível em: <https://www.silkroadbriefing.com/news/2020/11/06/south-american-belt-and-road-projects-foreign-investors-should-be-looking-at/>. Acesso em: 13 jan. 2021.

- Devonshire-Ellis, C. (2020b) Chinese Companies Hunting In Latin America For Belt And Road M&A. *Silk Road Briefing*, [s. l.], 30 dez. 2020b. Disponível em: <https://www.silkroadbriefing.com/news/2020/12/30/chinese-companies-hunting-in-latin-america-for-belt-and-road-ma/>. Acesso em: 13 jan. 2021.
- Dussel-Peters, E. (2019). Latin America's Socioeconomic Relationship With China: Is Development Still Possible?. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Dussel-Peters, E. (2020). *Monitor of Chinese Infrastructure in Latin America and the Caribbean 2020*.
- Equipe Comex do Brasil (2019). China avança e pode superar em breve o Brasil como maior parceiro comercial da Argentina. *Comex do Brasil*, [S. l.], 8 out. 2019. Disponível em: <https://www.comexdobrasil.com/china-avanca-e-pode-superar-em-breve-o-brasil-como-maior-parceiro-comercial-da-argentina/>. Acesso em: 8 ago. 2020.
- Freire, R. (2019) Porto no Peru com dinheiro chinês, saída continental para a rota da seda. *Federação Nacional dos Engenheiros*, [s. l.], 28 maio 2019. Disponível em: <http://fne.org.br/index.php/artigos/5419-porto-no-peru-com-dinheiro-chines-saida-continental-para-a-rota-da-seda>. Acesso em: 12 jan. 2021.
- Governo do Brasil (Brasil) (2019). *China é maior parceiro comercial do Brasil no mundo*. [S. l.], 12 nov. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/11/china-e-maior-parceiro-comercial-do-brasil-no-mundo>. Acesso em: 8 ago. 2020.
- Governo do Estado de Rondônia (2020). Governo de Rondônia deve retomar estudo da saída para o Pacífico. *Portal do Governo do Estado de Rondônia*, [s. l.], 20 jul. 2020. Disponível em: <http://www.rondonia.ro.gov.br/governo-de-rondonia-deve-retomar-estudo-da-saida-para-o-pacifico/>. Acesso em: 14 jan. 2021.
- Green Belt and Road Initiative Center (China) (2021). Countries of the Belt and Road Initiative (BRI). *Green BRI Center*, [S. l.], 10 jan. 2021. Disponível em: <https://green-bri.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/>. Acesso em: 11 jan. 2021.
- Jaramillo, A. (2020). Colombia Eyes Stronger Links With China to Boost Trade. *Bloomberg*, [s. l.], 5 mar. 2020. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-05/trade-war-latest-colombia->

- warms-to-china-s-belt-and-road-plans. Acesso em: 14 jan. 2021.
- Kotz, R. L. (2018). *A Nova Rota da Seda: entre a tradição histórica e o projeto geoestratégico para o futuro*.
- Koop, F (2019). Projeto de porto chinês é suspenso no Uruguai. *Diálogo Chino*, [s. l.], 23 jul. 2019. Disponível em: <https://dialogochino.net/pt-br/comercio-e-investimento-pt-br/29092-projeto-de-porto-chines-e-suspenso-no-uruguai/>. Acesso em: 13 jan. 2021.
- Koop, F. (2020). Coronavírus reestrutura Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina. *Diálogo Chino*, [S. l.], 30 jul. 2020. Disponível em: <https://dialogochino.net/pt-br/infraestrutura-pt-br/36699-coronavirus-reestrutura-iniciativa-cinturao-e-rota-na-america-latina/>. Acesso em: 11 jan. 2021.
- Kotz, R. L., Carletti, A., Correia, G. J (2019). A Nova Rota da Seda. *Carta Internacional*, v. 14, n. 3.
- Li, M.; Poh, A. (2017). A China in transition: The rhetoric and substance of Chinese foreign policy under Xi Jinping. *Asian Security*, v. 13, n. 2, p. 84-97.
- Liévano, A. B. (2019). China's Belt and Road advances in Latin America's Andean region. *Diálogo Chino*, [S. l.], 18 jun. 2019. Disponível em: <https://dialogochino.net/en/infrastructure/27815-chinas-belt-and-road-advances-in-latin-americas-andean-region/>. Acesso em: 12 jan. 2021.
- Mohanty, M (2013). Xi Jinping and the 'Chinese Dream'. *Economic and Political Weekly*, p. 34-40.
- Moreno, J. E. S., Telias, D., Urdinez, F. (2020). Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America. *Asian Education and Development Studies*.
- Myers, M. (2018). China's belt and road initiative: what role for Latin America?. *Journal of Latin American Geography*, v. 17, n. 2, p. 239-243.
- Osterloh, M. I. (2019). ¿Cómo América Latina ha sido incluida en la iniciativa de la Franja y La Ruta?. *Revista Andina de Estudios Políticos*, v. 9, n. 1, p. 5-25.
- Pecequilo, C. S., Carmo, C. A. (2014). China, the International System and the South: peaceful rise?. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 3, n. 1, p. 31-69.

- Pedrozo, G. E. (2016). As relações China-América Latina pelo prisma da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 5, n. 9, p. 91-120.
- Pires, M. C. (2019). A INICIATIVA CINTURÃO E ROTA. *Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*, v. 1, n. 2, p. 81-102.
- Pires, M. C., Paulino, L. A. (2017). Reflexões sobre hegemonia e a política internacional da China: a iniciativa “cinturão e rota” como uma estratégia de desenvolvimento pacífico. *Relaciones Internacionales*.
- Qian, W., Zottele, E. (2017). La Franja y la Ruta: Oportunidad para América Latina y búsqueda de un desarrollo sostenible. *Orientando*, n. 13.
- Shahriar, S. (2019). The Belt and Road initiative: what will China offer the world in its rise. *Asian Journal of Political Science*.
- Silva, M. (2019). Reflexões sobre a Iniciativa OBOR na América Latina e sua ajuda à superação na deficiência em infraestrutura econômica na região. *Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*, v. 1, n. 2, p. 52-80.
- Stuenkel, O. (2019). *The BRICS and the future of global order*. Lexington Books, 2020.
- The Associated Press (2019). US rattled as China’s construction work under Belt and Road initiative reaches Panama in Central America. *First Post*, [S. l.], 8 abr. Disponível em: <https://www.firstpost.com/world/us-rattled-as-chinas-construction-work-under-belt-and-road-initiative-reaches-panama-in-central-america-6406711.html>. Acesso em: 12 jan. 2021.
- The Second Belt and Road Forum for International Cooperation (Beijing) (2019). *Full text of outcome list of 2nd BRF*. [S. l.], 28 abr. 2019. Disponível em: <http://www.brfmc2019.cn/en/442.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- Uol (2019). Piñera inaugura cabo de fibra óptica no Chile ao lado de executivo da Huawei. *UOL*, Santiago (Chile), 28 maio 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/efe/2019/05/28/pinera-inaugura-cabo-de-fibra-optica-no-chile-ao-lado-de-executivo-da-huawei.htm>. Acesso em: 13 jan. 2021.

- Vadell, J. et al. (2020). El rol de la cooperación de China en la transformación estructural del Sur Global. *Geosul*, v. 35, n. 77, p. 451-475.
- Vadell, J. (2018). El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación Sur-Sur. *Carta Internacional*, v. 13, n. 1.
- Vadell, J., Secches, D., & Burger, M. (2019). De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global. *Revista Transporte y Territorio*, n. 21, p. 44-68.
- World Bank (org.) (2020). *The World Bank in China*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview>. Acesso em: 8 ago. 2020.

RESUMO

Essa pesquisa busca analisar a Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina, com foco na inserção da China na região a partir dessa iniciativa. Para tal, primeiramente serão contextualizadas a iniciativa em si e a política externa chinesa, a fim de discorrer sobre como ela tem se apresentado na região latino-americana, com base na análise de documentos relacionados. O artigo visa demonstrar que a Iniciativa Cinturão e Rota trouxe novos elementos para as relações entre China e a América Latina, revitalizando antigos projetos e investimentos e, também, acarretando novos mecanismos de cooperação. Foi utilizado um método de abordagem hipotético-dedutivo e uma investigação qualitativa de análise dos dados coletados, que foram resultado de uma investigação documental e bibliográfica para descrever a Iniciativa na região, para, por fim, realizar uma análise mais ampla de suas implicações e ramificações para os atores envolvidos.

RESUMEN

Esta investigación busca analizar la Iniciativa de la Franja y la Ruta en América Latina, enfocándose en la inserción de China en la región a través de esta iniciativa. Para ello, primero se contextualizará la propia iniciativa y la política exterior china para discutir cómo se ha presentado en la región latinoamericana, a partir del análisis de documentos

relacionados. El artículo tiene como objetivo demostrar que Iniciativa de la Franja y la Ruta aportó nuevos elementos a las relaciones entre China y América Latina, revitalizando viejos proyectos e inversiones y, también, generando nuevos mecanismos de cooperación. Se utilizó un método de enfoque hipotético-deductivo y un análisis cualitativo de los datos recolectados, los cuales fueron el resultado de una investigación documental y bibliográfica para describir la Iniciativa en la región, y finalmente, realizar un análisis más amplio de sus implicaciones y ramificaciones. para los actores involucrados.

ABSTRACT

This research seeks to analyze the Belt and Road Initiative in Latin America, focusing on China's insertion in the region through this initiative. To do this, the initiative itself and Chinese foreign policy will first be contextualized to discuss how it has been presented in the Latin American region, based on the analysis of related documents. The article aims to demonstrate that the Belt and Road Initiative contributed new elements to the relations between China and Latin America, revitalizing old projects and investments and, also, generating new cooperation mechanisms. A hypothetical-deductive approach method and a qualitative analysis of the collected data were used, which were the result of a documentary and bibliographic research to describe the Initiative in the region, and finally, carry out a broader analysis of its implications and ramifications. . for the actors involved.

RELACIONES INTERNACIONALES

AÑO 29 - Nº 59 Julio / Diciembre 2020

DIÁLOGOS

Jorge Castro

ESTUDIOS

La decreciente, asimétrica y
desenfocada relación comercial
entre Argentina y Brasil
Julieta Zelicovich

Uruguay en el acuerdo UE-
MERCOSUR: Economía política de
posicionamientos e implicaciones
Gerardo Caetano y Nicolás Pose

La responsabilidad oceánica de
Chile: ideas para una política
exterior marítima vinculada al
desarrollo sostenible
Lucas Pavez Rosales

La estrategia actual de Ecuador
frente al Régimen Internacional de
Inversiones
Edwin Santiago Núñez Naranjo

Formulación de una política
exterior: su dimensión política y
social
*Mariana Colotta y Julio Ramón
Lascano y Vedia*

La industria manufacturera
argentina desde los inicios del

MERCOSUR. Una aproximación a los
conflictos comerciales (1991-2008)
Luciana Gil

Las relaciones Brasil-China en el
siglo XXI
Luís Antonio Paulino

Gobernabilidad democrática de la
defensa: civiles y militares en Brasil,
1985-2018

Matías Bustamante Urzúa

China y el arte de la guerra
(tecnológica)

Sergio Cesarin y Gabriel Balbo

TESIS

Paradiplomacia y Desarrollo
Endógeno. Estudio de caso de la
ciudad de Medellín. 2000-2015
Juan Camilo Mesa Bedoya

Estado-empresas transnacionales:
cambios en el régimen de solución
de controversias inversor-Estado y
redefinición de la soberanía a la luz
de la protección de los derechos
humanos

Magdalena Bas Vilizzio

REFLEXIONES

El iluminismo y sus discípulos
Ángel Tello



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**
previsibilidad y continuidad

www.iri.edu.ar

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata



Aportes Teóricos a la Geopolítica Regional del Ciberespacio

Leandro Ocón

Las amenazas en el ciberespacio presentan algunos de los mayores desafíos del siglo XXI. En múltiples ocasiones se ha demostrado que exponen la vulnerabilidad de los sistemas electorales, las infraestructuras críticas y hasta la economía global (Nye, 2010; 2016, Libicki, 2016; Singer y Brookings, 2019; Ocón, 2019, Gastaldi y Ocón, 2021). Es por ello que, más allá de los esfuerzos que se puedan realizar a nivel individual, el ciberespacio demanda una política integral de ciberdefensa que tenga alcance nacional y regional.

La amplitud del internet se ha incrementado aún más durante la pandemia COVID-19. Las respuestas gubernamentales a la crisis de salud fueron, principalmente, ancladas a políticas orientadas al confinamiento. Dicha circunstancia benefició notablemente a la industria digital, particularmente a las llamadas *Big Tech* o las “Gigantes Tech” norteamericanas (Facebook, Apple, Microsoft, Amazon y Google) y a las de origen chino (Tencent y Alibaba). En América Latina, Mercado

Libre se posicionó como la empresa con mayores tasas de crecimiento, superando incluso a Petrobras y a Itaú.

En este sentido, los albores del siglo XXI se presentan con una aceleración de la expansión ciberespacial, las nuevas tecnologías de la comunicación, la convergencia digital, el internet de las cosas (IoT), acompañados por instrumentos tales como la inteligencia artificial, la matemática algorítmica, las redes sociales, la programación y la industria de semiconductores. Todo ello se lo identifica como parte de una nueva fase de la Revolución industrial, ya en su cuarta y/o quinta etapa. El ciberespacio se ha constituido en uno de los principales “espacios” de interacción entre seres humanos, de ocio y hasta de producción económica. Dentro de esta lógica, se presenta como un dominio donde hay intereses individuales, nacionales, regionales y globales en una compleja dinámica de competencia y cooperación, donde se observan situaciones de conflicto y de paz. Incluso, considerando los aportes de Farrell y Newman (2016), se puede afirmar que las características propias del dominio ciberespacial favorecieron a una “armamentización de la interdependencia”. En términos de los autores, se puede pensar cómo la globalización económica crea su propio conjunto de estructuras internacionales —a través de redes globales— generando nuevas formas de poder estatal y no-estatal.

La “espacialidad” del Ciberespacio

Uno de los principales desafíos que se presentan a la hora de abordar el ciberespacio es comprender qué es y cómo funciona. Si bien existen múltiples definiciones de lo que es el ciberespacio, se propone utilizar la ofrecida en “Abracadabra y la Biblioteca de Babel: Una aproximación geopolítica a la espacialidad del ciberespacio” (Ocón, 2021):

El ciberespacio es un espacio cognitivo anclado en una esfera física y una lógica, donde tiene lugar las representaciones y las dinámicas de estas espacialidades. En este sentido el ciberespacio es un universo constituido sobre la base del lenguaje en su aspecto técnico-físico y cognitivo. (p.40)

De la definición mencionada se pone de manifiesto la “transversalidad” del ciberespacio en múltiples dimensiones o capas. Es decir, el

ciberespacio no es meramente una dimensión de realidad virtual o de realidad “aumentada”, es un espacio de relacionamiento cognitivo mediado por dispositivos técnicos y mecanismos cognitivos de vinculación basados en el lenguaje.

Dicha propuesta surge de los aportes de Libicki (2009) que consisten en una aproximación por capas integradas verticalmente, que permiten plantear un abordaje teórico y gráfico a la transversalidad del ciberespacio. En suma, las condiciones de existencia del ciberespacio se dan a partir de diversas capas o dimensiones que hacen posible su existencia.

En definitiva, lo aquí propuesto pretende visibilizar dos caras de una misma moneda. Por un lado, una física, es la que se encuentra compuesta por todos los dispositivos técnicos o hardware, tales como routers, cables, satélites y, la otra, una cara “semántica” que se entiende como la dimensión en la cual la información adquiere significado para los seres humanos. Tal como señala Sheldon (2015), lo “semántico” involucra un aspecto cognitivo. De esta manera, y siguiendo los argumentos de Libicki (2009) y Sheldon (2015), se puede afirmar que existen cuatro “capas” que hoy suponen dimensiones en las cuales el ser humano puede accionar influyendo en el ciberespacio: la capa o esfera físico-geográfica, la de la infraestructura física, la dimensión lógica-digital y finalmente el ciberespacio. El orden determina un punto central, las anteriores dan lugar a las posteriores. Es decir, el ciberespacio existe a partir de la dimensión lógico-digital y, al mismo tiempo, esta última se apoya en la existencia de infraestructura física, y así sucesivamente (ver Figura 1).

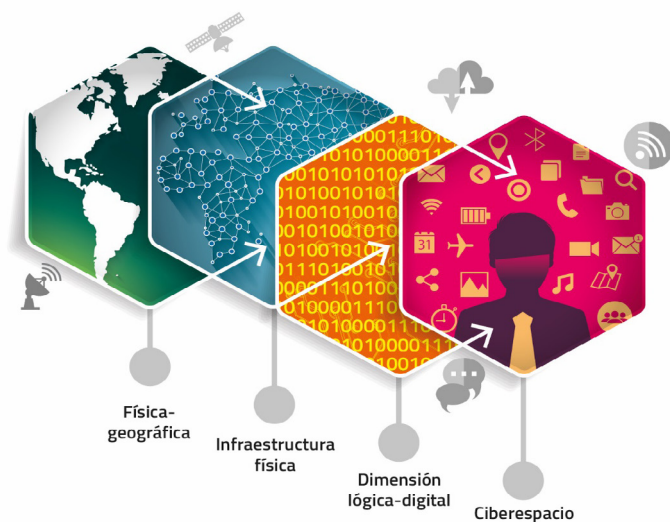


Figura 1: Las capas del Ciberespacio. Fuente: Ocón (2021)

Estado y Mercado del Ciberespacio

Muchas de las cuestiones anteriormente mencionadas son analizadas en “Ciberdefensa: Claves para una pensar una estrategia de Soberanía Nacional” (Gastaldi y Ocón, 2021). Observamos que existen una amplia variedad de políticas orientadas al ciberespacio que varían según condiciones estructurales previas de cada país y cuáles manifiestan sus objetivos estratégicos. Incluso, las definiciones de lo que es el ciberespacio varían según cada caso.

Ahora bien, como la dinámica ciberespecial se encuentra en constante transformación, en los próximos años, se definirán, entre las distintas naciones, regiones y/o bloques, nuevas políticas de ciberdefensa en torno a la privacidad, la libertad en internet, la regulación de los mercados digitales y la de infraestructuras críticas.

Considerando entonces, que el ciberespacio se encuentra en constante cambio, también se identifican nuevas aproximaciones en constante evolución. La Unión Europea es un referente de instrumentación po-

lítica de alcance regional. Ejemplo de ello, es que el 16 de diciembre de 2020, la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentaron una nueva Estrategia de Ciberseguridad. Dentro de la amplia gama de cuestiones que busca atender la Unión Europea en el ciberespacio, se encuentra la privacidad de sus ciudadanos, la libertad en el internet, la regulación de las empresas de tecnología de la comunicación y la cuestión de la infraestructura física.

En los últimos años se ha comenzando a poner el acento en la capa de la infraestructura física, particularmente los grandes centros de datos, la protección y ubicación de los cables submarinos y/o la tecnología 5G -y eventualmente 6G.

Por su parte, la nueva administración norteamericana presidida por Joe Biden, presentó diversos proyectos en torno a la regulación de los monopolios de las *Big Tech*. El mensaje fue claro al elegir en puestos claves a Lina Khan y Timothy Wu, ambos profesores de la Universidad de Columbia especializados en Derecho de la Competencia.

También, frente a los desafíos geopolíticos del ciberespacio, principalmente la injerencia en elecciones por parte de actores tales como China o Rusia, se estaría conformando una estrategia de gran alcance que involucraría organismos internacionales y regionales de distintas partes del globo (Fidler, 2021).

En las últimas décadas se ha complejizado la relación entre la ciudadanía, las redes sociales y la democracia, a tal punto que no pueden ser pensadas disociadas de una estrategia de Defensa Nacional (Ocón, 2019). Hay un amplio reconocimiento por parte de diversas figuras políticas y académicas que señalan el paulatino estancamiento en la carrera de poder ciberespacial por parte de Estados Unidos (Nye, 2017), no es de extrañar que desde el año 2015 Ted Koppel se pregunta “¿Dónde está el plan de ciberdefensa norteamericano?” Incluso las criptomonedas se presentan como un desafío a la hegemonía del dólar (Bloomberg, 2021). De esta forma, una política de Ciberdefensa de alcance global es uno de los principales desafíos de Joe Biden, en su intento de consolidar su proyecto de renovación democrática en el mundo. En este sentido, el análisis de escenario no es errado: no se

puede pensar, en el siglo XXI, la democracia y el desarrollo económico disociados del ciberespacio.

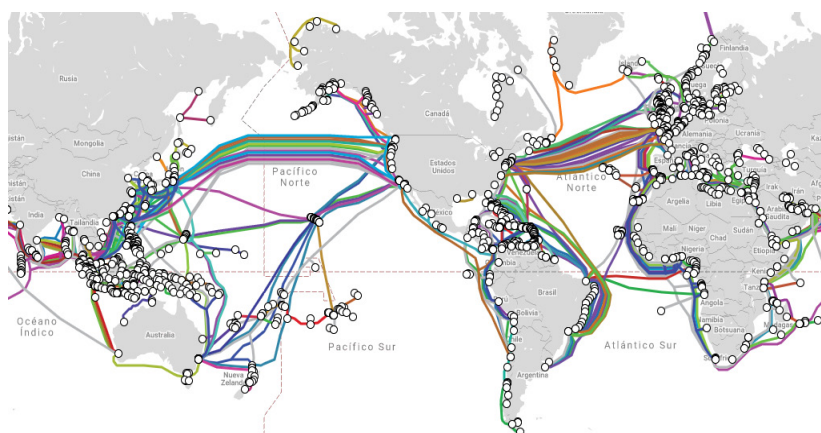
En el caso de América Latina dichos debates resultan prioritarios en el escenario pandémico y pospandémico. Así como el COVID-19 aceleró los procesos de digitalización de los países en la región, también es necesario apresurar los procesos de planificación y elaboración de estrategias, políticas e instrumentos relacionados a la ciberdefensa.

Aparte de los debates en torno a la privacidad, el uso de datos personales de usuarios y la expansión de los mercados de las *Big Tech* y las *Fintech*, es prioritario poner el foco en las infraestructuras críticas conectadas al ciberespacio y las que lo hacen posible: cables submarinos, servidores o centros de datos, tecnologías “G”, entre otros. Esto no implica, necesariamente, poner freno a las empresas locales, todo lo contrario, el apoyo al crecimiento de las industrias y empresas nacionales y regionales puede favorecer a un mejoramiento de las capacidades políticas y económicas de la región.

Particularmente, cabe destacar, tal como señala Starosielski (2015), que los cables submarinos de fibra óptica son infraestructuras críticas que respaldan a nuestra sociedad de red global. Estos llevan el 99 % de todas las comunicaciones digitales transoceánicas (llamadas telefónicas, mensajes de texto, correo electrónico, sitios web, imágenes digitales y video). Es decir, son estos sistemas de cable, no los satélites, los que transportan la mayor parte de la información (de)codificada en todo el mundo. Desde el punto de vista estratégico, estos cables submarinos se han constituido como el núcleo central del flujo de información en el mundo.

En el mapa 1, se pueden observar los mapas submarinos existentes y los proyectados hasta el año 2023. De acuerdo a informes presentados por Equinix, el índice anual de interconexión global GXI, se pronostica que América Latina será la región de mayor expansión de capacidad de ancho de banda para interconexión a nivel mundial para el período 2019-2023. Esta circunstancia se encuentra relacionada a varios cables submarinos proyectados para dicho periodo (Ellalink, SPSC, Gignet-1 y el Caribbean Express). La creciente demanda de ancho de banda conlleva a la necesidad infraestructural de cables submarinos, muchos

de ellos fabricados y operados por empresas privadas (relacionadas a infraestructura de las telecomunicaciones).



Mapa 1: Cables Submarinos. Fuente: Submarine Cable Map
(actualizado al 7 de abril 2021)

A pesar que los proveedores de estas infraestructuras son principalmente actores no estatales, el servicio provisto resulta estratégico para las naciones. Esto conlleva a pensar el valor, no solamente económico, sino también político de estos cables y las tecnologías relacionadas. Es por ello, que una política de ciberdefensa nacional y regional debe contemplar aspectos físicos además de los virtuales, es decir, los instrumentos de ciberdefensa deben contemplar la multidimensionalidad del dominio ciberespacial.

Hacia una Política de Ciberdefensa Nacional y Regional

Pensar la relación entre las infraestructuras críticas, su vínculo con el ciberespacio y sus vulnerabilidades implica una mirada amplia de la defensa nacional. Casos como los ciberataques en las centrales eléctricas de Ucrania en el 2015 o el ocurrido a principios de abril 2021 en el complejo nuclear de Natanz en Irán, ponen de manifiesto la predominancia del dominio ciberespacial en la lógica de la conflictividad del siglo XXI.

Al mismo tiempo, la expansión del ciberespacio en las múltiples esferas de la vida humana ha reforzado el debate en torno a la soberanía y su relación con la interdependencia. El mundo cibernético parece volver a poner en jaque la capacidad del Estado para controlar aquello que sucede en su territorio y que vuelve dificultoso el control sobre las fronteras. Más aún, considerando los argumentos de Farrell y Newman (2016) la globalización y la interdependencia han sido mecanismos utilizados en detrimento de la estabilidad y la seguridad global. Incluso, muchos de los efectos de las nuevas tecnologías sobre la salud de los seres humanos se encuentran en discusión habiéndose identificado una amplia gama de patologías mentales como la adicción a los videos juegos (Smith, Hummer y Hulvershorn, 2015).

Al no existir consensos en torno a la definición del ciberespacio y al haber una amplia gama de riesgos y amenazas que varían según cada nación, tampoco existen acuerdos respecto a la definición de soberanía en el ciberespacio. Si agregamos, además, la dinámica de la interdependencia compleja y su respectiva armamentización, y el desarrollo tecnológico, los desafíos políticos se complejizan.

El ciberespacio con su naturaleza dual, real y virtual, asentado sobre recursos tecnológicos que se encuentran a la vez, dentro y fuera de las fronteras de un Estado, que recorre un mundo interconectado, donde de un mismo flujo de información se nutren personas de todo el mundo, pese a sus diferentes culturas e idiosincrasias, plantea serios desafíos a la categoría de soberanía nacional y regional, tal cual la conocemos. En esta nueva era, caracterizada por la aceleración del cambio, la rapidez de las comunicaciones y del dominio cibernético, la soberanía de otros influye en la propia. La capacidad de ejercicio de soberanía en el mundo contemporáneo requiere de planificación estratégica y del desarrollo de infraestructura e instrumentos que permitan un correcto ejercicio de ella. Considerando, además, que muchas de estas infraestructuras construyen monopolios naturales compartidos por países de la misma región.

Sin duda el desarrollo científico-tecnológico e industrial será una de las principales aristas de poder, soberanía y crecimiento económico de las próximas décadas. La pregunta que queda por hacerse es: ¿qué

harán los países latinoamericanos al respecto?

NOTAS

1. Es muy común identificar a estos procesos con el nombre de Revolución Industrial 4.0 y Revolución Industrial 5.0. Términos acuñados por Klaus Schwab fundador del Foro Económico Mundial.
2. No es el primer ciberataque que recibe el complejo nuclear Natanz. En el año 2010 fue atacado por el Malware Stuxnet, el cual se ha estudiado en profundidad en la última década.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Bloomberg (2021). Peter Thiel suggests Bitcoin may be ‘a Chinese financial weapon against the U.S.’ en *Fortune*: <https://fortune.com/2021/04/07/peter-thiel-bitcoin-chinese-financial-weapon/>.
- Farrell, H. y Newman, A. (Summer 2019). “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” en *International Security*, Vol. 44, No. 1, pp. 42–79.
- Fidler, D. (2021) “America’s Place in Cyberspace: The Biden Administration’s Cyber Strategy Takes Shape” en *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/blog/americas-place-cyberspace-biden-administrations-cyber-strategy-takes-shape>.
- Gastaldi, S. y Ocón, A.L. (2019). “Ciberespacio y Defensa Nacional: una reflexión sobre el dilema libertad-seguridad en el ejercicio de la soberanía”, en *Defensa Nacional*, No2, UNDEF, pp. 88-109.
- Gastaldi, S. y Ocón, A.L. (Coord.) (2021). *Ciberdefensa: Claves para Pensar una Estrategia de Soberanía Nacional*. Taeda.
- Koppel, T. (2015). “Where is America’s cyberdefense plan?” En *The Washington Post*: <https://www.washingtonpost.com/opinions/lets-talk-about-a-cyberdefense-plan/2015/10/30/efb19060-7cd7-11e5-b575->

d8dcfedb4ea1_story.html

- Libicki, M. (2016). *Cyberspace in Peace and War*. Naval Institute Press.
- Libicki, M. (2009). *Cyberdeterrence and Cyberwar*. RAND Corporation.
- Nye, J. (2010). *Cyber Power*. Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School.
- Ocón, A.L. (2021). “Abracadabra y la Biblioteca de Babel: Una aproximación geopolítica a la espacialidad del ciberespacio”. En Gastaldí y Ocón *Ciberdefensa: Claves para pensar una estrategia de soberanía nacional*. Taeda.
- Ocón, A.L. (2019). Democracia y Big Data: Incertidumbre y desafíos contemporáneos a la gobernabilidad, la transparencia y la Defensa Nacional en Defensa Nacional. En *Defensa Nacional*, UNDEF, pp. 32-55.
- Singer, P.W. y Brooking, E.T. (2018). *Likewar: the weaponization of social media*. Houghton Mifflin Harcourt.
- Sheldon, J. B. (2015). “The Rise of Cyberpower”. En Baylis, John, James J. Wirtz, and Colin S. Gray (ed.) *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies (5th edn)*, pp. 282-298.
- Smith, K.L., Hummer, T.A. y Hulvershorn (2015). “L.A. Pathological Video Gaming and Its Relationship to Substance Use Disorders”. En *Curr Addict Rep* 2, 302–309.
- Starosielski, N. (2015). *The Undersea Network (Sign, Storage, Transmission)*. Duke University Press.



La migración: Un desafío pendiente en América Latina

Claudia Vargas-Ribas

El siguiente se propone analizar brevemente cuáles son algunos de los desafíos de América Latina y el Caribe (ALC) en cuanto a la movilidad y la migración, teniendo en cuenta el patrón que ha tenido en los últimos años, el efecto pandemia y las propias particularidades de los países (políticas, económicas, sociales). Además, señalaremos algunas de las respuestas de los Estados y unas breves consideraciones que, según este argumento, podrían tener incidencia en el tema migratorio regional en el mediano y largo plazo. El énfasis estará puesto sobre Suramérica, considerando que alberga una de las poblaciones en movilidad más grandes en el mundo actualmente, la venezolana (la mayoría en condición de vulnerabilidad), Colombia es en una de las principales fronteras de acogida, al mismo tiempo que mantiene dinámicas importantes de desplazamiento interno, y Perú, ocupa el primer lugar de la región (segundo en el mundo) con mayor cantidad de población solicitante de refugio, y que junto a Colombia, figuran entre los corredores migratorios bilaterales más importantes a nivel global. Más que responder lo evidente, quisiéramos dejar planteadas

algunas cuestiones que deberían incorporarse a nuestros espacios de análisis pues van en línea con retos a nivel global en la materia y que nuestros países no pueden (ni deben) dejar de atender.

Contexto de América Latina y el Caribe (ALC)

Analizar los últimos cinco años en el mundo supone marcar un antes y un después de la llegada del COVID-19. En el caso de ALC, la región ya se encontraba ante grandes desafíos: disminuir la desigualdad social, enfrentar el incremento de la pobreza, el desempleo y el bajo crecimiento económico, además de ello, manejar una migración intra-regional (más de ocho millones de personas) de características, causas y proporciones heterogéneas, pero que muestran vulnerabilidades en distintas escalas que requieren de atención y respuestas. La pandemia terminó de poner en evidencia tales desigualdades y la necesidad de soluciones urgentes a algunos asuntos postergados que incluyen el migratorio.

El informe global de riesgos 2021 que publica el foro económico mundial, señala como principales riesgos para el mundo en los próximos dos años el aumento de la pobreza, debilitamiento de la cohesión mundial, desigualdad, desempleo, incremento de la brecha digital, cambios en los mercados y una alta incertidumbre social, especialmente entre los jóvenes (Global Risks Report, 2021).

En cuanto a los riesgos en el mediano y largo plazo —mantiene el informe— se encontraron cuatro asociados al medio ambiente y el fracaso en el abordaje e implementación de políticas en este tema, el riesgo sanitario, la persistencia o aparición de enfermedades y la crisis en medios de vida. Dentro de este último están incluidas las preocupaciones de los estados y personas por temas de seguridad como uso/fabricación de armas y el incremento en el índice de denuncias de parte de la ciudadanía, demandando condiciones de vida por una parte (empleo, acceso a salud, educación, tecnología, ente otras) y también en contra de las crecientes restricciones de los gobiernos —que al principio de la pandemia se solapaban con la emergencia sanitaria— pero de mantenerse, pudieran derivar en decisiones que quizás debilitarían (más) los valores democráticos y el respeto de los derechos.

El *Democracy Index* (2020) publicado por *The Economist*, nos presenta la mayor parte del mundo con democracias “imperfectas” o “regímenes híbridos”, que superan con un amplio margen a las democracias plenas, incluso en países donde aparentemente el Estado de derecho es una máxima de actuación. ALC no muestra características ni riesgos distintos a los planteados, de hecho, con la pandemia, se han intensificado; algunos indicadores de la Organización Internacional del trabajo (OIT) y CEPAL refuerzan este punto:

- Caída de la economía 7,7 %
- 10,6 % de desocupación laboral con 26 millones de empleos perdidos
- Uno de cada cuatro jóvenes se encuentra desempleado
- Retroceso de la participación femenina (OIT, 2020)

En cuanto a la situación social el informe *Panorama Social de América Latina* de CEPAL (2020) indica lo siguiente:

- Ralentizado el coeficiente GINI
- Problemas de asignación de recursos al sector salud a partir de los parámetros establecidos, lo cual complicó la situación por la COVID-19
- Deserción escolar en sectores más vulnerables (desigualdad entre acceso a tecnología y capacidades para responder al esquema a distancia)
- Aumento de la informalidad y repercusión directa sobre mujeres

Las secuelas sanitarias del COVID en ALC indican que la cifra de muertos supera el millón de personas (1.001.781), de los cuales 89 % se concentran en cinco países (cuatro suramericanos: Brasil Colombia, Argentina y Perú en ese orden) (OPS, mayo, 2021). En resumen, como mantiene el informe de la CEPAL, la pandemia llega a una región marcada por desigualdades donde *ejes estructurantes* como el género, raza, estrato socioeconómico, discapacidad, estatus migratorio, entre otros, pueden crear exclusión y aumentar la vulnerabilidad:

El impacto en la esperanza de vida dependerá de una serie de factores,

como la duración de la pandemia, la prevalencia y letalidad de la enfermedad en cada país, y el acceso de la población a las vacunas cuando estas se encuentren disponibles. (Cepal, 2020, p.21)

En este sentido la respuesta de la región ha sido lenta; aun cuando las medidas de prevención sanitarias aplicadas fueron las mismas de la mayoría de los países en el mundo (cuarentenas, restricciones de movilidad, aislamiento, distanciamiento físico, suspensión de actividades educativas, grupales y económicas, cierre de fronteras terrestres-aéreas), ALC no tiene las capacidades para mantenerlas después de un año, por el contrario, el resultado ha sido la profundización de la crisis que ha impactado ferozmente el sector más débil de la cadena, la población vulnerable, quienes han visto mermado sus ingresos, no pueden cumplir con sus responsabilidades, participar de las nuevas dinámicas educativas a distancia, están expuestos a mayor contagio y dependen de sistemas de salud débiles y en algunos casos colapsados.

El segundo camino es el de la vacunación, y la realidad es que la región todavía está lejos de alcanzar la inmunidad requerida (por diferentes razones y particularidades de los países); solo en Chile y Uruguay han logrado vacunar completamente la mitad de su población, por lo que se podría decir que, para inicios del próximo año, todavía encontraremos países que no habrán culminado la vacunación y otros ni siquiera habrán logrado la tan anhelada *inmunidad de rebaño*.

¿Qué pasa con la migración?

Dentro de todo este panorama, la movilidad y la migración de personas no se ha detenido, quizás por el cierre de fronteras o espacios aéreos se perciba una desaceleración, pero lo cierto es que las personas se siguen desplazando, la pregunta es ¿en qué condiciones?

Según el Informe sobre las migraciones en el mundo (OIM, 2020) 272 millones de personas son migrantes (3.6 % de la población mundial), de los cuales el 10.6 % solicitaron refugio o tienen esta condición, es decir, han tenido que salir de su país de origen porque su vida, sus derechos y libertades estaban en riesgo. Aunque los destinos han ido variando en los últimos veinte años, se mantienen algunos Estados como tradicionales receptores y emisores; en el primer grupo destacan Estados Unidos de América (EE.UU.) y países europeos (Alemania en

primer lugar) así como otros, que por su cercanía a países emisores, se convierten en alternativas para la población migrante como el caso de Arabia Saudita. Entre el segundo grupo, los emisores, se mantienen países como India, México y China y un repunte de Venezuela, aunque no destaca entre los primeros lugares.

En la región de ALC tenemos una población total de 646.430.784 personas (Banco Mundial, 2019) de los cuales –según el *International Migration Report 2019* del *Department of Economic and Social Affairs* (DESA)– 40.46 millones son emigrantes, la mayor parte ubicados en América del Norte (25.58), en segundo lugar figuran los propios países de la región (8.24 millones) y por último, Europa (4.98 millones). En cuanto a la inmigración, la región alberga 11.67 millones de inmigrantes, de los cuales 2.6 son de Europa y de América del Norte (en ese orden), seguido –como ya mencionábamos antes– de los más de 8 millones que se desplazan intrarregionalmente, es decir 1,27% de su población total.

Entre las dinámicas migratorias más conocidas en ALC de los últimos años (no las únicas), encontramos la de Nicaragua hacia Costa Rica, la de países Centroamericanos hacia EE.UU., pero usando México como país de tránsito, la de los propios mexicanos hacia el norte, la migración haitiana que ha tenido Chile, Argentina, Brasil y República Dominicana (especialmente luego del terremoto en 2010), la de Guatemala, Salvador y Honduras hacia Belice y la más reciente, no por nueva sino por el incremento exponencial en pocos años, la proveniente de Venezuela que, según cifras de R4V, más del 60 % está en cinco países de la región: Colombia, Perú, Chile, Ecuador y Brasil (R4V, mayo 2021).

Entonces... ¿Cuál es el reto?

Uno de los principales retos históricos de la región es el abordaje efectivo que representa la complejidad de un flujo mixto intrarregional, donde se encuentran migrantes laborales, económicos, los que se desplazan por reunificación familiar, con objetivos previamente definidos, pero también aquellos que lo hacen en condiciones de alta vulnerabilidad asociadas a los contextos tan variantes de los países de la región, o víctimas de mafias transnacionales de trata y/o tráfico de personas donde algunas islas del Caribe figuran como destinos (Trini-

dad y Tobago, Aruba, Curazao, República Dominicana) y el 90 % de los casos identificados en Suramérica provienen de la misma región, con dinámicas bien complejas y variadas en cuanto a destinos (Reporte Global de trata, 2020).

El desafío de esta diversidad es que obliga a pensar en políticas públicas articuladas y con respuestas acordes a las necesidades de los distintos flujos, por lo tanto, se requiere de un trabajo de identificación y análisis de esas particularidades de la población migrante: contexto del país de origen, causas de la emigración y perfil de los migrantes (edad, género, estatus socioeconómico, condiciones de vida, nivel de estudio/ocupación). Dentro de ese reto deben incorporarse políticas/programas/protocolos/marcos de acción capaces de responder a escenarios que son difíciles de prevenir, por ejemplo, aquellas migraciones que se producen por eventos como una pandemia, desastres naturales y cambio climático, es decir, la región necesita de acciones que más allá de las causas, deriven en el reconocimiento, exista protección y apunten a una verdadera inclusión e integración para disminuir vulnerabilidades.

Otro reto importante es la falta de una política conjunta de los Estados en aspectos básicos como: gestión de fronteras, identidad, regularización e incluso interpretación y aplicación de acuerdos y compromisos internacionales en materia migratoria. Dentro de estos se incluyen aquellos regionales o subregionales derivados de sus procesos de articulación como Mercosur, CAN, Caricom, PROSUR y afines, que a pesar de tener mecanismos migratorios definidos, no siempre son aplicados o difieren en los criterios entre países.

A este hecho se le suman varios desafíos, por una parte, se requiere del seguimiento desde organismos internacionales (ejemplo ACNUR-OIM) sobre la actuación de los países en la aplicación efectiva de pactos existentes en materia migratoria y de los cuales son signatarios, pues en algunos casos se observa omisión, incumplimiento o discrecionalidad en su aplicación; lo segundo, es necesario insistir en la revisión y análisis de los marcos jurídicos migratorios en los países, esta evaluación tendría como objetivo: 1- Identificar cuántos de ellos lo poseen, los organismos que se encargan de la migración; 2- Si difieren o son incompatibles con los pactos y acuerdos internacionales y 3- Revisar si estos instrumentos tienen enfoque de derechos humanos,

siendo este el marco mínimo para el respeto de los ciudadanos en movilidad más allá de sus características particulares (género, raza, estatus, nacionalidad).

Aunque la región no puede perder de vista los riesgos existentes: la desigualdad social imperante, el crecimiento de la pobreza y las propias dificultades en sus sistemas de salud con la reciente pandemia; tiene como reto respetar el derecho de las personas a circular libremente, buscar asilo y procurar el reconocimiento de su personalidad jurídica; valerse de las dificultades para justificar el cierre de frontera, militarización y la implementación o continuación de “muros jurídicos” que se observan en algunos países incluso antes del COVID-19, solo aumenta la vulnerabilidad de los migrantes.

Lamentablemente estas medidas son recurrentes en la región, en Perú se declara la petición de visa para reducir los movimientos migratorios de haitianos en 2012 (secuelas del terremoto 2010 y huracanes en 2012) y desde 2019 hasta la fecha, junto a Chile y Ecuador, repiten la medida con la población venezolana (por mencionar algunos) limitando la movilidad regular de poblaciones migrantes con grandes dificultades de origen, incrementando el riesgo, haciéndolos más vulnerables a mafias criminales y el aumento en el índice de migración con estatus administrativo irregular como se refleja en el 53 % de la población venezolana que emigra actualmente (cálculos propios a partir de información de R4V, datos de mayo 2021).

Otros hechos que impiden la movilidad regular son el cierre y militarización de fronteras en enero de 2021 entre Ecuador y Perú, las recientes expulsiones de población extranjera en Chile apelando a su legislación migratoria y la exposición de estas a través de voces oficiales y medios de comunicación con un mensaje que criminaliza a esta población, específicamente mostrando al migrante irregular como enemigo.

Estos hechos nos conducen a otro gran reto, los países deben hacer enormes esfuerzos por mirar y contar la migración como una oportunidad, esto significa: 1- Disminuir el discurso antinmigrante que genera xenofobia entre la población, desconfianza en las comunidades de acogida, problemas para la integración y ruptura del tejido social y 2- Deben enfocarse en entender y explicar las fortalezas que tiene esta

población para los países receptores, esto supone entender, gestionar y aprovechar la migración desde una perspectiva para el desarrollo que además iría en línea con la agenda 2030 planteada para los países en el mundo.

El cumplimiento de la agenda 2030 y específicamente el objetivo N° 10 “Reducción de las desigualdades” parece ser de los mayores retos para la región, más específicamente en materia migratoria “10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (ONU, 2021) que garanticen regularización e inclusión, lo cual influye en el resto de los objetivos: eliminación de la pobreza, acceso a la salud y bienestar, a una educación de calidad y el trabajo decente.

En línea con lo anterior un reto evidente es implementar un enfoque de género en todas las políticas de atención migratoria, 49.1% de las personas migrantes en ALC son mujeres (DESA, 2019), son las más afectadas de la crisis y el 65% de las víctimas de trata (Reporte Global de trata, 2020), por lo cual generar estadísticas diferenciadas y programas enfocados en necesidades particulares de género, significan la inclusión de la mitad de la población en movilidad.

Existe la necesidad de atender retos que surgen de las coyunturas actuales en nuestra región y que claramente tienen una incidencia en la migración:

Aumento y diversificación de la migración por retrocesos en indicadores democráticos y procesos electorales: este retroceso en la región, la falta de libertades y el irrespeto a derechos civiles y políticos, podrían mantener y/o aumentar la migración de población como la venezolana, que enfrenta un autoritarismo, pero también de otros países cuyos derechos se han visto afectados y que se evidenciaron durante las medidas por pandemia.

En cuanto a los procesos electorales es fundamental estar atentos a cuáles serán las políticas en materia migratoria de los recientes candidatos electos en Perú, Ecuador y las venideras elecciones en Chile. Es muy importante que las instituciones de los estados, las organiza-

ciones internacionales, los Derechos Humanos (DDHH) y la sociedad civil, estén alertas de las campañas electorales, de los discursos de los candidatos —para declararse a favor o en contra de la migración— y de las acciones en torno al tema, cuyas directrices generalmente provienen del ejecutivo, lo que puede incidir en los inmigrantes de esas naciones, sus procesos de regularización o derivar en nuevas movilidades o desplazamientos (hacia terceros países) procurando alternativas, oportunidades y menos restricciones, pero con la misma falta de garantías de regularidad e inclusión.

También deben considerarse contextos como los de Haití (próxima a un proceso electoral en septiembre de 2021) y de Colombia; en ambos casos estamos hablando de países que han sido emisores de población y que pueden generar nuevos flujos. El caso de Colombia se complejiza por ser el principal receptor de migrantes de Venezuela (éxodo que no se va a detener por la situación en ese país), mantiene altos índices de desplazamientos internos y está en curso un proceso de regularización a la población venezolana del que todavía no se tienen resultados preliminares.

Desplazamientos por vacuna o acceso a la salud: No quisiéramos dejar de plantear que para algunos países está a punto de iniciarse una nueva ola de la pandemia frente a un proceso de vacunación que no sigue los mismos ritmos. ¿Habrá movilidad de personas por vacunación/atención por la COVID-19? ¿Los países en la región estarán preparados para asistir también a esta población en busca de vacunas? ¿Qué pasa con la población migrante irregular, considerando que la venezolana es la principal en la región y se ubica en un 53 %? Sin duda es un desafío evidente y de muy corto plazo para las naciones receptoras y sus sistemas de salud ya debilitados.

Para finalizar, hay algunos retos de mediano y largo plazo que pensamos deben incorporarse de cara al futuro:

Contrarrestar el aumento en los desplazamientos de jóvenes por su alta vulnerabilidad en una región con pocas oportunidades. La edad promedio de los migrantes en la región va desde los 28 años en países de ingresos bajos hasta los 34 en los de ingresos medios, siendo el promedio regional 39 años (DESA, 2019), es decir, población

económicamente activa (PEA). En escenarios de migración implica la disminución de la PEA en países de origen y que aumente en los destinos, la consecuencia clara es la posible pérdida para la región (o sus países más pobres) de competitividad, fuerza de trabajo, capital humano e intelectual y aumento de las desigualdades.

La incorporación en la discusión regional de temas como riesgo climático y migración por desastres naturales: Haití y Bolivia figuran entre los primeros 10 países con riesgo climático por desastres naturales, esto no solo puede generar flujos migratorios al exterior como ya ha pasado en Haití, sino también dentro de los países. La particularidad de estos eventos naturales es que son difíciles de prevenir, pero entender y considerar las probabilidades de ocurrencia, los antecedentes y crear marcos de acción ante diversos escenarios, es un buen comienzo para disminuir los riesgos en esas poblaciones.

Solo queda decir, tal como planteamos al inicio, que son muchos los retos de la región en materia migratoria, algunos evidentes y otros que deberían ser reconocidos e incorporados en agenda, procurando soluciones duraderas y efectivas en una de las épocas más difíciles de la región. Quedan más preguntas que respuestas y muchos desafíos pendientes por atender y analizar.

NOTAS

1. Informe global de migraciones (OIM)
2. Migration Report 2019 (DESA)
3. Con datos de Our World in Data (mayo 2021). <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>
4. Recordemos que la mayor población migrante de la región es la venezolana y más del 60 % se encuentra en alguno de esos países.
5. Para Haití los últimos once años no solo han sido difíciles por los desastres naturales sino, además, por la crisis política. Con respecto a Colombia, desde el 28 de abril de 2021 se iniciaron una serie de protestas en contra de la Reforma Tributaria propuesta por el ejecutivo. Sin embargo, pese a la suspensión de esta reforma y la intención del

establecimiento de un diálogo del Gobierno nacional con distintos sectores, las manifestaciones han continuado y revelan demandas sociales por temas coyunturales como la pandemia, de tipo económico y más recientemente, asociadas a la acción de organismos de seguridad para contrarrestar la protesta. En todo caso es un hecho muy reciente y merece ser analizado con mucha prudencia y considerarlo como una variable dentro de la situación colombiana actual.

6. Según el informe, Haití es uno de los países más afectados en el último decenio por desastres naturales y en el caso de Bolivia, los incendios forestales, la pérdida de la biodiversidad y las fuertes lluvias han generado algunas muertes y desplazamientos de poblaciones enteras desde zonas que aún son sensibles a estos desastres naturales. En ambos casos se trata de zonas/países con grandes debilidades socioeconómicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (2019). Población total en América Latina. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POPTOTL?locations=ZJ>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2020) *Panorama Social de América Latina*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- Department of Economic and Social Affairs, DESA (2019). *International migration Report* (2019). https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf
- Germanwatch (2021). *Global Climate Risk*. https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_2.pdf
- Índice de percepción de la democracia (2020). <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020-download-success>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (2021). *La Agenda para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Organización Internacional para las migraciones, OIM (2020). *Informe sobre migraciones en el mundo*. <https://publications.iom.int/system/>

files/pdf/wmr_2020_es.pdf

Organización Internacional del Trabajo, OIT (2020). *Panorama laboral 2020*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_764630.pdf

Organización Panamericana de la Salud, OPS (21 de mayo de 2021). *América latina supera el millón de muertes por Covid-19*. <https://www.paho.org/es/noticias/21-5-2021-america-latina-caribe-superan-millon-muertes-por-covid-19>

Our World in Data (2021) *Coronavirus (COVID-19) Vaccinations*. <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

R4V: Plataforma de Coordinación Intrarregional para refugiados y migrantes de Venezuela. <https://www.r4v.info/es/stock>

United Nations Office on Drugs and crime (2020). *Reporte Global sobre Trata de Personas 2020*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf

World Economic Forum (2021). *Global Risk Report 2021*. <https://es.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021>



India's Vaccine Diplomacy: Able Internationalism or Abscondence of Responsibility?

Devika Misra

India announced a programme called 'Vaccine Maitri' or Vaccine Friendship on the 20th of January, 2021. The launch was followed by an emphatic pronouncement by India's Prime Minister Narendra Modi of the resounding success India had had with the management of the coronavirus crisis at the World Economic Forum in Davos. He emphasized that the "proactive approach with public participation" (WFE 2021) that India instituted in its management of the crisis, where along with strengthening "covid specific health infrastructure," (WFE 2021) pandemic management training of human resources as well as effective use of technology in the management of the crisis, India's successes in the fight against the pandemic "saved humanity from a big disaster" (WFE 2021) and this success would in turn "help in the success of the world" (WFE 2021). The trajectory sketched in the speech was impressive indeed – the impressive growth of India's capability in the

production of PPE and test kits, its impressive outreach to countries across the world in terms of delivery of essential medical supplies, launching the largest vaccination drive in the world, culminating in the proposed plan of vaccine delivery across the globe as a fulfillment of India's "global responsibility." Vaccine diplomacy therefore was not only a function of India's historical "internationalism" (MEA 2021) but also an expression of its "humanism."

On 17th March, the External Affairs Minister appraised the Upper House of the Indian Parliament on the status of India's 'Vaccine Maitri' emphasizing that not only was India "internationalist by virtue" of its "culture, traditions, heritage and history," more importantly, Indian policymakers have "never seen a contradiction between this internationalism and the nationalism" (MEA 2021). This consonance between its international vaccine diplomacy and domestic drive of vaccination was further bolstered by invoking the Indian freedom struggle, its support of the decolonization of former colonies, its historical support of the principles of "international cooperation and solidarity." The thrust on the interconnectedness of fates of the world and India's obligation as the "pharmacy of the world" to extend support were underlined in the speech. According to the data by the Ministry of External Affairs, India supplied vaccines to 95 countries across the globe. Significantly, the last shipments were to Syria and Albania on the 16th of April. On this date, there were 1.5 million active coronavirus cases in the country. The "success of India" had faltered as the second wave of the pandemic hit the country hard. India had already halted exports to other countries by the end of March, and Serum Institute of India, the largest producer of coronavirus vaccine backtracked on its commitments to the COVAX programme.

This paper attempts to understand India's vaccine diplomacy in three phases. First, it charts India's efforts in providing pandemic aid. Second, it explains the domestic factors that interrupted this cooperation. Finally, it attempts to understand how to reconcile the necessity of global cooperation for the management of the pandemic crisis along with domestic responsibilities of states to their own populace.

India's Vaccine Diplomacy: Rationale behind Policy Choices

Since the onset of the global pandemic, several speeches by the Indian Prime Minister, Narendra Modi have referred to India as the “pharmacy” of the world – the idea that India’s well developed pharmaceutical manufacturing capacity would have a role to play in the pandemic was hardly a stretch. India’s vaccine diplomacy, or ‘Vaccine Maitri’ is the most recent and the most visible arm of its pandemic aid policies.

As early as May 2020, there was a shift in Indian foreign policy, in that Prime Minister Modi “intervened” and reactivated organizations such as the Non-Aligned Movement (NAM) as well as the developments that have continued to take place within the neighborhood, especially Indian attempts to revive the often contentious regional organization, the South Asian Association of States (SAARC). The goal was to emphasize the need for a more humane international order, that went beyond the pursuit of individual economic interests of a few and focused instead of the collective interests of humanity, the reemphasis on the need for international cooperation and most importantly, the morality of India, with its humanist traditions that could be backed by material capabilities in the revamped international order. India as “pharmacy to the world” has remained a predominant point much before the efforts at vaccine diplomacy began. Indian aid in supplying essential medicines and medical supplies to over 150 countries during the pandemic - especially medications such as hydroxychloroquine and paracetamol, shipped across the world even during pandemic induced lockdowns.

The economic growth of the Indian pharma and health industry during the pandemic is another success story enforcing the idea that India has the goods to back the kind of humanitarian, collective goods system it is proposing the international system should morally morph into. Indian production of PPE, ventilators, testing kits itself is a remarkable success story, where domestic capacity grew by leaps and bounds to fulfill domestic demand and eventually, even developed export capacity. Coupled with this, were the relief operations carried out by ‘Vande Bharat Missions’ where stranded non-citizens were also evacuated.

“Vaccine diplomacy” is very much a deliberate policy option therefore and not some random epithet being bandied about. Indian commitment to provide vaccines globally, whether it is the bilateral initiatives it has undertaken, the cooperation agreement with the WHO or the more recent Quad-US vaccine partnership have all been announced on various multilateral fora, with assurances by the Indian Prime Ministers of India’s support to help all humanity fight this crisis. The goal is to “make a difference” “enforce India’s reputation as the Pharmacy of the World” and bolster faith in “Make in India” (MEA, 2021). As Jaishanker put it recently, “more than our vaccines, our policies and conduct have emerged as a source of strength for the stressed and vulnerable nations of the world. They can see that there is at least one major nation that truly believes in making vaccines accessible and affordable to others in dire need” (MEA 2021).

These promises of support have also served to add heft to India’s demands for reformation of the international system - for example, at the United Nations General Assembly N GA, Prime Minister Modi exhorted “Till when do we have to wait? Till when will India be kept away from the UN’s decision-making process?” (UN GA, 2020)

The presentation of the pandemic aid, or as our External Affairs minister put it, making “Indian goodwill meaningful in practical initiatives and activities” (MEA, 2021), is a part of India’s civilization congruity between nationalism and internationalism, as well as its contribution in relief efforts in humanitarian crisis, commitment to global norms like climate change as well as leadership and development of initiatives such as the International Solar Alliance. The internationalist, humanitarian India, therefore, has a moral right to be at the decision-making table - this is what underlies the “human-centric global outreach” (MEA, 2021) of India’s Vaccine Maitri.

What have been the matrix of India’s vaccine diplomacy? Before it halted exports, India supplied Indian-manufactured vaccines to 95 countries across the globe - these have either been delivered as grants, commercially or as part of the COVAX programme. While the first few partners were countries in the neighborhood, especially Bhutan which has had immense success in its vaccination effort, several countries of Latin America and the Caribbean also feature in the list – primarily

Brazil, Barbados, Dominica, Mexico, Dominican Republic, El Salvador, Argentina, Antigua, Suriname, St Lucia, St Kitts & Nevis, Guatemala, Nicaragua, Guyana, Jamaica, Belize, Bahamas, Bolivia, Paraguay. It is very interesting to note how many Caribbean islands have made the list. According to a recent study carried out by GIGA, the Caribbean nations have made good use of their voting powers in the UN to negotiate lucrative deals for themselves with both India and China, especially given how even small consignments of vaccines have great power to aid the recovery process in island nations of smaller populations (Hoffmann, 2021).

The geopolitics of vaccine sharing and the consequences they might have on international fora are being interpreted in other ways too. For example, recently, the foreign minister of Taiwan claimed that the Indian consignment of vaccines to Paraguay was an attempt to safeguard the status of recognition of Taiwan by the state and prevent China from arm twisting in the region in the name of aid. This has been strenuously denied by Indian MEA.

The fact remains, that this competition between India and China and their respective vaccine diplomacies has been instituted in the media – several news reports seem to track this competition between ‘Vaccine Maitri’ and Health Silk Road. With the change in the fortunes of India’s vaccine diplomacy, the contours of this competition have also been challenged. What were the reasons behind this change in fortune? The next section attempts to delineate the trajectory of the same.

India’s Vaccine Diplomacy and the Dissonance between Nationalism and Internationalism

It was the domestic electoral cycle that may said to have disrupted India’s pandemic fortunes. The various domestic crises during the first wave of the pandemic, like the migrant exodus after the imposition of a national lockdown and the ensuing calamitous economic and human costs had been brushed under the management of Covid deaths. The toll was expected to be much higher than it was in 2020 and India’s pandemic aid efforts further added to its good pandemic governance status as developed countries like the USA suffered egregious human costs. In comparison, India seemed to have exceeded expectations,

especially its own. The pandemic aid refurbished its international image as a country that was able to exert at least some control over the situation, further supported by announcements of aid and a new policy vision of a self-reliant India. As vaccine diplomacy picked up speed, the imminent state legislative assembly elections, especially in the state of West Bengal saw massive electoral rallies organized by the ruling and opposition parties. As cases surged in several states across the country, shortages of vaccine began to be reported. The central governments vaccine diplomacy became the target of criticism by opposition leaders as India was caught in the grips of the second wave of the pandemic. Free reign given to massive election rallies and enthusiastic participation by the Prime Minister himself in these rallies, the heavily attended Kumbh festival and the blatant flouting of social distancing norms found public censure. Soon, massive oxygen and lifesaving drug shortages were being reported across the country with the Indian people struggling to access hospital beds, with heartbreaking scenes of death and despair common across the country. The pandemic death toll continues to rise. The Indian government was forced to relinquish its vaccine diplomacy and turn attention inwards. On May 1st, vaccination drive for the 18-45 age group was announced with some conflict between the centre and states. The inequity of access to technology, the widescale black marketing of drugs, oxygen concentrators, the collapse of the health infrastructure in the face of acute shortages burst the bubble of Indian “success” at pandemic management. Several international media reports condemned the management of the pandemic by the Indian government and the Bhartiya Janta Party (BJP) registered an electoral defeat in the state of West Bengal.

The international community has rallied in support of India in its time of crisis. The UK was among the first countries to send aid to India, where India accepted aid from international donors for the first time in 16 years (Roche, 2021). The US White House Fact Sheet (2021) laid out an array of aid directed towards India by the Biden-Harris administration, where President Biden acknowledge India's aid to the US in 2020 when the country had been in a “bind” during early pandemic. Aid has continued to flow in from all quarters of the world and the foreign ministry has pointed to statements like Biden's as a proof of the goodwill that India has generated internationally through its aid efforts. Critics have called this a spin that attempts to deny

accountability for the state of affairs in the country, with even the courts of the land decrying the role the Election Commission of India played in exacerbating the Covid crisis in the country.

Another interesting aspect of this cooperation has been in terms of India's alleged rivalry with China. India has procured and bought several necessary supplies from China (Roy, 2021), effectively undercutting the competition between the two countries in terms of aid diplomacy. There is an understanding that Indian production capabilities cannot shirk their international commitments overlong and that the country must resume the commitments it made internationally. For now, attention must remain inward.

Wither Cooperation?

This dichotomy between securing the interests of its own people over the much criticised efforts at international cooperation, especially in light of the shortages in infrastructure and capacity building exposed by the second wave of the pandemic raise another important point. Can the states of the global South condemn the stockpiling by the global North if the criticism against the Indian policy makers stands?

It makes sense if the lens is widened to include the politics and policies of the Indian government followed domestically in light of securing its political interests rather than presupposing a national-international binary. Shortages in availability of oxygen have raised concerns why sufficient efforts were not made towards building capacity when the second wave had been predicted by scientific experts? Why were crowded rallies and religious festivals allowed to proceed unchecked during a pandemic? Why were the existing inequalities of access not considered whether it was the sparse rural health infrastructure or even the inaccessibility of information for many in the country? The technology driven vaccination drives with subsidizing of vaccine costs left up to individual states only exacerbates this divide.

The pandemic is global and as rightfully said, collective efforts are the only possible solution. However, in the inequality that exists in the international system, it is imperative that states and domestic governments prioritize the most vulnerable. The crisis in India, is not due

to India's efforts at vaccine diplomacy or its pursuit of its historic and consistent foreign policy goals of international status through principles of cooperation and solidarity, the issue seems to be the electoral politics within the country and the populist measures to maintain and preserve political power.

REFERENCES

- Chakraborty, S. (2021, May 12). *COVID-19 | Here's the full list of foreign medical aid that have reached India till now and where they are headed.* Moneycontrol. <https://www.moneycontrol.com/news/business/economy/heres-the-full-list-of-foreign-medical-aid-that-have-reached-india-till-now-and-where-they-are-headed-4-6885501.html>
- Dixit, R. (2021, May 29). *Foreign aid to India: COVID relief with a pinch of coffee, poetry and diplomacy.* The Week. <https://www.theweek.in/news/india/2021/05/29/foreign-aid-to-india-coffee-poetry-and-diplomacy-underscore-covid-relief.html>
- Hoffmann, B. (2021, March 31). *The Caribbean's skilful vaccine diplomacy.* Foreign and Security Policy. <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/the-caribbeans-skilful-vaccine-diplomacy-5084/>
- India Today. (2020, September 26). *UN reforms long overdue, says PM | Full text of PM Modi's UNGA speech.* <https://www.indiatoday.in/india/story/full-text-of-pm-narendra-modi-unga-speech-1725743-2020-09-26>
- Ministry of External Affairs. (2021, March 17). *Statement by External Affairs Minister in Rajya Sabha on the Vaccine Maitri Initiative.* <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/33653/>
- Ministry of External Affairs. (2021, May 31). *Covid-19 Updates.* <https://www.mea.gov.in/vaccine-supply.htm>
- PM's address at the World Economic Forum's Davos Dialogue. (2021, January 28). https://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/pms-address-at-the-world-economic-forums-davos-dialogue/

- Press Trust of India. (2021, April 28). *Immediately Sending “Whole Series Of Help” To India Amid Covid: Joe Biden*. NDTV India. <https://www.ndtv.com/india-news/immediately-sending-whole-series-of-help-to-india-amid-covid-19-us-president-joe-biden-2423244>
- Roche, E. (2021, May 2). *New Delhi to accept foreign aid to deal with Covid-19 crisis*. Mint. <https://www.livemint.com/news/india/covid-19-india-decides-to-accept-foreign-aid-to-deal-with-pandemic-crisis-11585748039556.html>
- Roy, S. (2021, April 29). *First policy shift in 16 yrs: India open to foreign aid, ok to buying from China*. The Indian Express. <https://indianexpress.com/article/india/first-policy-shift-in-16-yrs-india-open-to-foreign-aid-ok-to-buying-from-china-7293052/>



Las huellas de un tiempo singular

Actis, E. y Creus, N. (2020). *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. 1a ed. Capital Intelectual. (Claves del siglo XXI). 288 pp.

En su libro *China*, Henry Kissinger relata un momento crucial en la historia de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos (EE.UU.) y China y, por qué no, de la historia mundial. El 21 de febrero de 1972, el presidente Nixon llega a Pekín en un crudo día de invierno. En términos personales, aquella visita significaba un acontecimiento triunfal, tanto que él decidió bajar solo del avión para saludar a Zhou Enlai que le esperaba mientras una banda militar interpretaba el himno

nacional de EE.UU. No obstante, y a pesar de que la iniciativa era considerada histórica, no tuvo gran trascendencia. Según Kissinger, la caravana que llevó a Nixon desde el aeropuerto a la ciudad de Pekín no encontró ningún curioso en las calles. La llegada fue el último tema que se tocó en las noticias de la noche.

Los estudios internacionales son frecuentemente incapaces de abordar el problema esencial del tiempo: la idea de que existen

series de tiempo, cambios de época, *turning points* o bisagras que permiten diferenciar —y comparar— lo cambiante y lo permanente en distintos campos de las relaciones internacionales. Pese al estancamiento económico y el fracaso de la invasión a Afganistán, ninguna teoría de las relaciones internacionales predijo la disolución de la Unión Soviética. Ni siquiera el enigmático libro de Samuel Huntington sobre el choque de civilizaciones imaginó un ataque perpetrado por grupos extremistas islámicos dentro del territorio continental de EE.UU. En su obra *El cisne negro*, Nassim Taleb (2007) señala que esta incapacidad de predecir las rarezas implica la incapacidad de predecir el curso de la historia.

En los días que corren, el mundo se encuentra atravesando una crisis humanitaria, sanitaria, económica y social sin precedentes en el último siglo. En América Latina, la expansión de la pandemia del COVID-19 ha golpeado aún más a economías debilitadas por el lento crecimiento y por las desigualdades arraigadas. Si bien los procesos de vacunación han comenzado en varios países, en la medida en que aumenta la incertidumbre sobre las nuevas variantes de la enfermedad, o

bien sobre cuál será la intensidad y la duración de la pandemia, ninguna tarea de estimación del impacto político, económico y social puede ser definitiva.

¿Estamos frente al final de la globalización? ¿Marcará la COVID-19 la declinación de EE.UU. y la emergencia definitiva de un mundo liderado por China o será este, por el contrario, un “nuevo siglo americano”? La tarea que Esteban Actis y Nicolás Creus realizan en este suscitante libro no es la de despejar de manera absoluta la incertidumbre sobre el futuro del mundo —una tarea de dioses y no de humanos—, sino la de aproximarse a aquello que el brillante historiador inglés Eric Hobsbawm alguna vez llamó “la curiosa ambición de saber cómo se forma el espíritu de los tiempos”. Se trata de seguir e intentar comprender las huellas de un tiempo singular en la historia de la humanidad mientras los pisotones están aún frescos y se desconocen todavía hacia dónde nos llevan.

La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia es un libro de divulgación de las relaciones internacionales que sigue la máxima de Andrés Malamud: lo primero es no aburrir. Ese enfoque es el resultado un largo pro-

ceso de investigación académica y de estudio, pero también del debate incisivo y abierto en Twitter o en conferencias seguidas a través de Youtube como sucede en estos tiempos de pandemia y virtualidad. Las páginas son un intento, a la vez, de compendio e integración de las ideas que Actis y Creus vienen compartiendo a través de numerosos artículos y ensayos que anticiparon muchos de los cambios internacionales que hoy atravesamos. Ya en 2018, en su ensayo “China y Estados Unidos” (2018) en *Foreign Affairs Latinoamérica*, los autores dejaban traslucir que la bipolaridad sería el eje orientador de la política internacional en las próximas décadas.

El texto es accesible, riguroso y de muy sencilla lectura para el público general, estudiantes, decisores, empresarios y otros actores interesados en las relaciones internacionales o en la política exterior, pero no por ello es menos atractivo para los académicos y especialistas. A lo largo de los capítulos, puede el lector zambullirse dentro de los grandes debates conceptuales de la disciplina que son explicados con abundantes ejemplos de la coyuntura. Es destacable la incorporación en el libro de una muy completa bibliografía que

puede resultar útil tanto para profundizar la comprensión de la crisis global de la pandemia como para la elaboración de trabajos o tesis de investigación.

El corazón de la obra de Actis y Creus es entender cómo se superponen los procesos previos de concentración, difusión y transición del poder global, con la emergencia y evolución de la pandemia y la crisis mundial. ¿En qué mundo estamos? ¿Cuáles son las novedades, las aceleraciones y los desafíos? Para responder a esos interrogantes, los autores se explayan a lo largo de cuatro capítulos que abordan el impacto sistémico y las características de la pandemia de COVID-19, las fuerzas profundas o la economía política de la cambiante globalización, la distribución del poder internacional y la crisis del liderazgo global y las características del orden internacional emergente que denominan “bipolaridad entrópica”. Si bien la apuesta es explicar la disputa hegemónica, la obra va mucho más allá de ese objetivo, y muestra un panorama amplio y completo del escenario global, aunque quizás desde una mirada demasiado estadocéntrica, o excesivamente centrada en la política internacional, que tiene relación con el propósito

específico del libro. No obstante ello, los cambios geoeconómicos y geotecnológicos son abordados con suficiente atención y minucioso análisis en los capítulos II y IV.

La pandemia puso en jaque al parroquialismo y, como bien señalan Actis y Creus, evidenció a gran escala cómo los acontecimientos externos pueden en muy poco tiempo trastocar nuestros planes, o bien introducir sus problemáticas en el living de nuestras casas. Si todavía quedaba algún escéptico de la globalización, o algún negacionista de aquello que los internacionistas llamamos la *variable sistémica*, la magnitud y velocidad de propagación de los contagios barrió con esas anteojeras y les puso frente a frente al espejo, o frente al interrogante acerca de donde empiezan y terminan las fronteras nacionales. El capítulo I del libro es precisamente un excelente abordaje de los aspectos históricos, sociopolíticos y socioeconómicos del gran acontecimiento con impacto sistémico que es la COVID-19. El capítulo 2, en tanto, complementa ese enfoque al exhibir los cambios del mundo no “por” sino “con” el coronavirus. Como se señala, el impacto de la COVID-19 fue de proporciones inéditas, pero

el mundo ya venía con problemas económicos, financieros y sociales.

El análisis del capítulo 3 va más allá de la descripción sistémica y del entramado de fuerzas profundas que influyen en el devenir mundial. Las notas sobre el poder incorporan un análisis pormenorizado sobre Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia, Brasil, India y China. Aunque se destaca la cuestión de la crisis de liderazgo sudamericano de Brasil, el texto echa de menos alguna reflexión, singular y más extendida sobre la región latinoamericana en general, y de la Argentina en particular, en términos de política internacional y de economía política internacional.

Finalmente, “La disputa por el poder global” se concentra en el capítulo IV en explicar la idea de bipolarismo entrópico que los autores proponen. ¿Vamos hacia una nueva Guerra Fría? ¿Es el enfrentamiento entre Estados Unidos y China inexorable? Como marca Graham Allison en *La Trampa de Tucídides* (2017), existieron dieciséis transiciones hegemónicas en la historia; doce terminaron en guerra, cuatro fueron pacíficas y, en las dos últimas, estuvo Estados Unidos como un protagonista en ascen-

so. ¿Qué tipo de sistema internacional tenemos hoy? Hay indicios que marcan lo que el libro señala: hoy, el 40 % del producto bruto mundial corresponde a Estados Unidos y China, que juntos poseen el 90 % de las patentes tecnológicas de la cuarta revolución industrial. Sin embargo, también la pandemia es una muestra de cómo el poder y el peso de las grandes corporaciones crecen de manera exponencial más allá de los estados. Actualmente tenemos empresas con capacidad de marcarle el terreno a los estados. Son las empresas digitales y los laboratorios privados farmacéuticos los grandes ganadores de la pandemia. En ese sentido, la incorporación del adjetivo “entrópica” al sustantivo “bipolaridad” podría ser un intento de hacer justicia a una afirmación más o menos compartida en la disciplina: con el realismo sólo no alcanza.

¿Será este un siglo chino? ¿Será finalmente un nuevo siglo norteamericano? “Ojalá sea un siglo de paz, estabilidad y crecimiento sustentable”, desean Actis y Creus en las reflexiones finales. El enigma del futuro nos persigue aún durante la más dramática crisis que mi —nuestra— generación haya presenciado mientras el recuento de víctimas

de la pandemia resuena cada día hasta llegar a las propias familias. ¿Para qué sirven las Relaciones Internacionales? Para entender el mundo. ¿Sólo para eso? La lectura de este libro enseña que no basta con comprender. Las relaciones internacionales también ofrecen pistas para advertir riesgos y oportunidades del futuro, así como para pensar estrategias para mitigar los primeros y aprovechar las segundas. El parroquialismo no sólo es malo, es peligroso.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Actis, E., y Creus, N. (2018). China y Estados Unidos. En *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(3) pp. 8-14.

Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Houghton Mifflin Harcourt.

Kissinger, H. (2020). *China*. Debate.

Bernabé Malacalza



Lo multilateral fortalece lo bilateral

Vidarte, O. (Ed.). (2020). *La Alianza del Pacífico y su impacto Bilateral*. Pontificia Universidad Católica del Perú. 270 pp.

La Alianza del Pacífico (AP) está cumpliendo diez años con fortalezas, logros y debilidades que se encuentran reflejados en este libro que edita Oscar Vidarte, profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en el que participan diferentes investigadores. Son ellos: Javier Ramírez Bullón, Lidia Espinoza Vásquez, César Jiménez Alegría, Julissa Castro Silva, Khiabet Salazar Mujica, Erick Mormonto y Atauchi, Luciano Quispe Robles y Juan Carlos Ladines Azalia.

El libro consta de seis capítulos que vinculan a México y Perú, una relación menos desarrollada que la de los otros integrantes de la Alianza del Pacífico; a Colombia y Perú, una relación entre países vecinos con una frontera de 1.626 km que comparten también la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la OCTA y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) entre otros organismos multilaterales y que tienen una comisión de vecindad entre am-

bas partes. También se examina a Chile y a Perú con 169 km, que tuvieron un diferendo fronterizo que, en el 2014, fue emitida la sentencia por parte de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya y que han logrado construir medidas de confianza mutua (MCM).

En cuanto a temas, se analizan: la seguridad, la cooperación y la integración financiera. Transversalmente, en varios de los capítulos, se encuentra directa o indirectamente la cuestión de seguridad y, con ello, una visión multidimensional que abarca tanto amenazas tradicionales como la de Chile y Perú como nuevas amenazas vinculadas con la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo, la minería ilegal, entre otros.

Para demostrar que lo bilateral fortalece lo multilateral y viceversa, el libro utiliza marcos conceptuales vinculados con la Escuela Inglesa y el Neoliberalismo Institucional. Plantea que entre países con tensiones y confrontaciones, su pertenencia a organismos multilaterales, contribuye a disminuir la tensión y a generar confianza. De esta manera, demuestra que la Alianza del Pacífico no solo contribuye a mejorar la dinámica comercial

(aunque todavía sigue siendo baja) entre los Estados miembros sino que favorece la cooperación bilateral y el entendimiento mutuo.

En cuanto a México y Perú, Oscar Vidarte realiza un llamativo análisis del fortalecimiento de esta relación a partir de la creación de la Alianza en el 2011. Mostrándonos el antes y el después. En el antes, indica apoyos históricos del Perú a México frente a la intervención francesa en México en 1862, el trabajo conjunto para lograr la suscripción del Tratado de Tlatelolco, la Comisión Mixta creada en los años sesenta, entre otros. No obstante, nos indican los autores que fueron esfuerzos aislados sobre todo a partir de la creación del hoy T-MEC (Tratado México-Estados Unidos-Canadá o NAFTA). Desde el 2011, se inicia la libre movilidad de personas —eliminación de visas, conectividad aérea— que favorece el turismo, a los hombres de negocios, académicos ayudando a fortalecer y profundizar esta relación bilateral que también revierte en lo comercial y en las inversiones.

Siguiendo con Colombia y Chile, a pesar de haber habido un conflicto entre Perú y Colombia (1930-1934), esta ha sido una

relación cordial, aunque poco estudiada. Se sostiene que la agenda entre los dos países ha incluido las negociaciones de TLC con Estados Unidos y la Unión Europea, las crisis regionales y la situación frente a Venezuela.

Se menciona, a su vez, la existencia de instrumentos bilaterales, como el Mecanismo de Consulta y Coordinación Política (2 + 2), la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON), el Grupo de Trabajo Bilateral para Asuntos Policiales (GTBP), la Comisión Mixta Peruano-Colombiana en materia de droga, que fortalece y coordina las acciones fronterizas. No obstante, el desarrollo fronterizo ha sido un gran reto debido a la presencia del narcotráfico y al desinterés de Colombia por sus límites, a pesar de que la Constitución colombiana de 1991 brinda y otorga autonomía a sus fronteras. Se demuestra como las afinidades e ideas comunes dentro de la AP ayuda a generar confianza y brinda cooperación para temas como delincuencia transnacional.

En cuanto a Perú y Chile, comparten una frontera con amenazas a la seguridad como el crimen organizado y el narcotráfico; tienen un pasado histórico de confrontación signado por la

Guerra del Pacífico (1879-1893) y enfrentaron, en los últimos años, distintos escenarios que pusieron en riesgo la estabilidad bilateral, como la demanda por la delimitación marítima ante La Haya, además de casos de espionaje, compra y venta de armas, entre otros. Sin embargo, se lograron construir medidas de confianza mutua (MCM), la cual significó la generación de acuerdos, mecanismos de coordinación, representaciones, negociaciones y visitas.

En el libro se señala que, en un contexto de altibajos entre los dos países, “se desarrollaron múltiples mecanismos de cooperación bilateral operativos en materia de seguridad y defensa, orientados a garantizar que ambos Estados se encuentren libres de amenazas, riesgos y limitaciones que impidan la realización de sus objetivos, así como asegurar que estos cumplan con el deber de proteger a sus ciudadanos”. Entre ellos, se mencionan el Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política (2 + 2), el Comité de Seguridad y Defensa (COSEDE), las Rondas de Altos Mandos de las Fuerzas Armadas y el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIDF). La obra plantea nuevas formas de entender el concepto de

seguridad dentro de la AP de manera mucho más amplia y multidimensionales que engloban diferentes problemáticas, como la ya señaladas, y que van más allá de lo económico, diseñando la posible existencia de una Comunidad de Seguridad que comparten unas ideas y una cultura pacífica de confianza y construcción de identidad.

Chile y Perú presentan una relación sólida, marcada por su importancia económica en materia de inversión y comercio. Como indica el libro, el interés por los mercados asiáticos no es lo único, sino que, desde mediados de la década de 1990, se produjo un creciente comercio e inversiones a escala bilateral que se potenció, en el año 1998, a través del Acuerdo de Complementación Económica. Muestran, asimismo, una orientación hacia el Asia-Pacífico en su política exterior que se vio fortalecida a través de la Alianza del Pacífico. A su vez, los chilenos se convirtieron para el Perú en el mayor flujo de turistas que recibe el país anualmente, mientras que los peruanos representan la mayor colonia de residentes extranjeros ubicados en esa nación.

Este libro, editado por Oscar Vidarte, va más allá y también

examina el MILA, conocido como Mercado de Valores de la Alianza del Pacífico. Se sostiene que a pesar de las oportunidades de cooperación, existen muchas limitaciones para promover la agenda bilateral. Plantea que el MILA, que comenzó a operar desde 2011 y que fue el resultado de la unión de las bolsa de valores de los países miembros de la Alianza del Pacífico, parece no haber sido una plataforma de acompañamiento que coadyuve a los objetivos de una mayor profundización en materia financiera. Para ello, analiza los cambios y la relevancia que adquirió y su impacto dentro del objetivo de fortalecer al bloque regional. Los países que lo integran presentan similitudes, aunque los productos desarrollados por cada mercado avanzan a distintas velocidades, motivo por el cual sus logros deben ser observados en relación con el nivel de factores estructurales internos de sus países miembros.

En conclusión, este libro invita a leerlo. Es una nueva mirada desde el Perú, de la integración de la Alianza del Pacífico, no solo económica y comercial sino de articulación política, de cooperación, del fortalecimiento de las relaciones bilaterales y de la construcción de medidas de confianza mutua. Condujo

a conocernos y a desarrollar el Pacífico en cada uno de los países miembros. De todas maneras, la AP presenta desafíos que sobrepasan al Estado, en lo digital, de género, de infraestructura, ambiental que va más allá de una “integración profunda” y que hace parte de sus particularidades sus géneris de este organismo regional. Son análisis y retos para un momento en que la AP cumple diez años en los que Colombia con su Secretaría Pro Tempore tiene una gran responsabilidad de coordinación y liderazgo.

Martha Ardila



Balance de La Política Exterior colombiana: entre sombras y contradicciones

Pastrana Buelvas, E. y Reith, S. (Ed) (2021). La política exterior de Iván Duque: una mirada a sus dos primeros años. CRIES y Fundación Konrad Adenauer en Colombia. 750 p.

Desde el liderazgo de la Konrad Adenauer Stiftung en Colombia (KAS) en cabeza de su representante Stefan Reith y de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) a través de su presidente Andrés Serbin y con la edición del profesor Eduardo Pastrana Buelvas se presenta el libro titulado *La política exterior de Iván Duque: una mirada a sus dos primeros años*. Este trabajo es el resultado de una colaboración interinstitucional entre la KAS y

el CRIES donde se logró la articulación de un amplio grupo de investigadoras e investigadores de distintas universidades y centros de investigación de Colombia y de la región.

Se puede destacar, entre muchos aspectos relevantes de la obra, dos grandes contribuciones. La primera, puede concebirse como la generación de conocimiento en aras de contribuir desde la academia al fortalecimiento institucional en los procesos de diseño

e implementación de la política exterior para los Estados y, en específico, para Colombia. La segunda, es abordar y desarrollar un análisis crítico de la estrategia aplicada por el Gobierno Duque para enfrentar los temas, las demandas, los problemas nacionales y los desafíos del Estado en el contexto regional e internacional.

En ese sentido, esta obra parte desde una interesante propuesta trazada en un primer eje teórico en donde se presentan dos marcos interpretativos (ideología y política exterior; teoría del rol y política exterior) orientados a generar criterios hermenéuticos que permitieran comprender la importancia que desempeña la ideología y los componentes ideológicos e idiosincráticos en la toma de decisiones en la política exterior (PE), así como, describir analíticamente los efectos de la teoría del rol en la construcción de la PE de los Estados.

Seguidamente, la obra desglosa su análisis en cuatro partes o ejes de trabajo bajo el siguiente orden. En primera instancia, se tiene como punto de partida el giro de la política exterior ocurrida del Gobierno de Santos al de Duque. En segunda instancia, se aborda la PE colombiana y su relación con el orden mundial y

multilateral. En una tercera parte, se tocan los temas, problemas y retos referentes a la agenda bilateral colombiana. Finalmente, en una cuarta parte, el libro termina discutiendo asuntos, variables y vectores temáticos relevantes a la PE colombiana.

En ese contexto, se destaca la relevancia de los hallazgos o conclusiones analíticas de los ejes, por ejemplo; significando entre otros aspectos de importancia, que la PE carece de una estrategia clara que permita identificar y proyectar los intereses nacionales. De tal forma, que se suscitan contradicciones entre las acciones de política internacional del gobierno de Duque frente a las necesidades contextuales de Colombia, que por supuesto, deberían determinar de una forma amplia e incluyente los intereses nacionales.

Así pues, y, en consecuencia, se percibe una PE errática, con un retroceso en varios ámbitos, lo cual se podría resumir como un estancamiento de la diversificación geográfica y temática que se logró durante los dos períodos presidenciales de Juan Manuel Santos. Por tanto, la ausencia de una carta de navegación clara hace visible las incoherencias y el sedimento ideológico como criterio para el diseño y el des-

pliegue de la PE del presidente Duque.

La segunda parte de la obra, en el plano regional y en los espacios de orden multilateral, la PE de Colombia y su despliegue es objeto de numerosas críticas por parte de diferentes sectores. En primer lugar, se cuestiona fuertemente el pretendido liderazgo colombiano para forzar un cambio de régimen en Venezuela. Sobre todo, por alinearse con la errática e improvisada política de Trump en contra del régimen de Maduro. La radicalidad retórica del Gobierno de Duque ha cerrado toda posibilidad para que Colombia pueda dejar una ventana abierta, a fin de contemplar algún tipo de salida política negociada.

Adicionalmente, el Grupo de Lima, el cual Colombia también ha intentado liderar e impulsar, se ha estancado, lo cual implica que su eficacia y factibilidad es cuestionada a fondo por los intereses y el involucramiento de grandes potencias extrarregionales, como China y Rusia, o algunas otras potencias medianas, como Turquía e Irán, en la crisis venezolana. Por otro lado, el Gobierno Duque retiró a Colombia de Unasur en solitario, ya que los demás Estados de Suramérica, que habían suspendido

sus actividades, la dejaron sola y no la acompañaron en dicha acción, lo cual genera importantes dudas sobre el pretendido liderazgo regional en materia del cambio de régimen y como obstaculizador del regionalismo suramericano. Por último, y no menos importante, la propuesta del Gobierno de Duque para impulsar un nuevo proyecto regional con la creación del Foro para el Progreso y el Desarrollo de América Latina (Prosur), se ha quedado en el plano retórico y discursivo.

Sumado a lo anterior, la obra logra abordar con suficiente caracterización analítica, uno de los lunares que ensombrece la PE del actual presidente, como son las tensiones recurrentes que se han venido dando entre el Estado colombiano y actores internacionales sobre las dudas que surgen respecto a un verdadero compromiso del actual Gobierno nacional con el proceso de paz suscrito en el año 2016. En tal sentido, órganos de las Naciones Unidas –como el Secretario General, el Consejo de Seguridad, la Misión de Verificación y el Alto Comisionado de los Derechos Humanos– y diversos organismos internacionales como la Unión Europea, la Comisión Interamericana de los Derechos

Humanos y la Corte Penal Internacional han manifestado permanentemente inquietudes sobre el cumplimiento de los acuerdos y la implementación de los programas que suscribieron el Estado colombiano y las FARC en el 2016.

Asimismo, el Gobierno colombiano a través de la Cancillería ha expresado la intención de debilitar la presencia o demandar el retiro de Organizaciones Especializadas de la ONU, tales como: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), ONU Mujeres y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), entre otras, esgrimiendo como argumento principal, el interés del Gobierno colombiano de poner más énfasis en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que en la implementación del Acuerdo de Paz. Además, el presidente Duque ha suscrito que tales informes de veeduría al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos han constituido vulneraciones o intromisiones a la soberanía nacional, lo que desconoce y contradice los presupuestos institucionales para ser parte del Sistema de Naciones Unidas.

En el tercer eje de análisis, el li-

bro aborda casos específicos de la agenda bilateral del país. En este sentido, se abordan la sincronía ideológica y de doctrina acaecida entre los presidentes Trump y Duque para encarar diversos temas, en particular, la estrategia hacia Venezuela y la lucha contra el narcotráfico, lo que ha producido un acoplamiento de la PE colombiana a los intereses de la Casa Blanca, llegando al planteamiento de una “narcotización” y “venezonalización” de la política exterior. Luego, el análisis bilateral tendrá en cuenta la agenda con la Unión Europea y Alemania, en donde se proyecta una revisión a los elementos que lideran este proceso, como lo son, el diálogo político, la cooperación, el multilateralismo y el comercio. Seguidamente, se abordan la creciente presencia de China en la región y su impacto en las relaciones comerciales y diplomáticas del país y el debilitamiento en la estrategia de Colombia en su inserción en el Asia-Pacífico.

Finalmente, el análisis termina presentando cinco problemáticas relevantes para el Estado colombiano y su interdependencia con los asuntos exteriores (el narcotráfico, las migraciones, el medio ambiente, el desarrollo y la inversión extranjera directa).

Frente a estos, se concluye un importante retorno a la narcotización de la política exterior; la imperante necesidad de fortalecer la frágil institucionalidad del país en relación con salvaguardar el derecho internacional para las poblaciones migrantes; la emergente disyuntiva entre retórica, políticas y acciones ambientales generando un ausencia en la protección ambiental; la tendencia creciente a la re-primarización de la industria y el retorno a la explotación minera como eje de la economía involucionando el camino del desarrollo sostenible y relegando la inversión extranjera directa al centralismo minero-energético.

De esta forma, este trabajo resulta una contribución relevante y apunta a ser un referente clave para la interpretación y comprensión de lo que ha sido la proyección de la política exterior del Estado colombiano en cabeza del presidente Duque durante sus dos primeros años de gobierno, en un momento en donde variables como el Acuerdo de Paz, la crisis diplomática con Venezuela, la fractura en el regionalismo suramericano en medio del actuar pendular entre gobiernos de derecha e izquierda, la pandemia del COVID-19, entre muchas otras, demandaban una

orientación clara, robusta y congruente a los intereses nacionales del Estado de cara al diseño y el despliegue de la política exterior.

Por tanto, la obra busca aportar insumos, reflexiones y análisis con el fin de contribuir a la comprensión del complejo contexto regional y global que tiene Colombia de cara a los retos y desafíos contemporáneos en el marco de un gobierno que pareciera sedimentar el prisma de su ideología como único espectro de proyección gubernamental. En suma, el libro constituye una herramienta provocadora y crítica en aras de su utilización como referente a partir de sus elementos analíticos aplicables a diferentes Estados de la región.

Andrés Mauricio Valdivieso



Thirukkural and the ‘India Way’ of diplomacy

Jaishankar S. (2020). *The India Way: Strategies for an Uncertain World*. Harper Collins India. 240 pp

India, as a civilizational power coming back on the international stage, must draw inspiration from its own ethos and epics and express itself in a distinct ‘India Way’, says Jaishankar in his book “*The India Way: Strategies for an Uncertain World*”. He has made this clear in the preface itself with a couplet from Thiruvalluvar, the ancient Tamil poet. ‘Wisdom is to live in tune with the mode of the changing world’

From Thirukkural, Jaishankar

goes on to Mahabharatha which holds lessons to deal with the complexities of the uncertain world. The dilemmas of statecraft permeate the story, among them taking risks, placing trust, and making sacrifices. It gives the most vivid distillation of Indian thoughts on statecraft with a graphic account of real-life situations and their inherent choices. The courage required to implement policy is, perhaps, its most famous section – the Bhagavad Gita in which Krishna provides

strategic guidance, diplomatic energy and tactical wisdom in navigating challenges. Focusing on the importance of the sense of duty and the sanctity of obligations, it is also a description of human frailties.

Jaishankar emphasizes that brand differentiation is especially important for a rising and aspirational power. He calls for introduction of our own diplomatic terms into the discourse as it is intrinsic to the process of India's international emergence.

He sums up the foreign policy strategy in one sentence, "India should engage the US, manage China, cultivate Europe, reassure Russia, bring back Japan into play, draw neighbors in, extend the neighborhood and expand traditional constituencies of support".

The India Way includes among other things:

- Pursuit of multiple approaches and multiple alliances and partnership with global interests
- Keep up the many balls up in the air and reconcile commitments to multiple partners with skill. There will be convergence with many but

congruence with none. In this world of all against all, India's goal should be to move closer towards the strategic sweet spot. India must reach out in as many directions as possible and maximize its gains in the new world matrix of many sides, many players and many games.

- Respond with engagement than by distancing; deal with contesting parties at the same time with optimal results; engage a broader set of partners more creatively; forge convergences and manage divergences taking advantage of the opening of a world of multiple choices at different levels; assess the disruptions underway and the trends that accelerate, mitigate or counter new directions.
- Make many friends, few foes, great goodwill and more influence with a stronger competitive spirit and a sharper strategic sense.
- Constant advancement of goals and interests, using all pathways that the world has to offer. And since that often means plunging into the unknown, it requires both judgement and courage.

- Take on global responsibilities and act as a constructive player
- Move over from the Delhi Dogmas of passivity and pessimism stuck in the past history and dilemmas of defensive and argumentative mindset.

With his experience as Ambassador to China, he says that India should learn from the rise of China which should sharpen India's competitive instincts. China has risen as a formidable global power drawing on its own cultural attributes. China Way has elevated dissimulation to the highest level of statecraft. This is exemplified by popular aphorisms such as, 'Deceiving the heavens to cross the ocean' or 'making a sound in the East to then strike West' or 'decking trees with false blossoms. Unlike in India, there is neither guilt nor doubt in dissembling in the Chinese mind. In fact, it is glorified as an art. Its virtues are repeatedly lauded in the Three Kingdoms epic, where many of the decisive encounters are won by trickery rather than by force. Using the above strategy China has been winning without fighting, while the US is stuck in fighting without winning in recent years.

Some of his prescriptions for

specific foreign policy issues:

China: In dealing with China's might, India should use "Nimzo-Indian Defence", moving from the past strategic posture similar to the "Indian Defence" in chess. The border and the future of ties cannot be separated. India should not give free pass to China to make use of the open Indian market while keeping its own market protected. One of the ways to deal with China is trying to create multipolar Asia with a stable balance.

US: The playbook of dealing with US needs rewriting in view of the new priorities and problems of US and its growing tensions with China. India must maintain a narrative of its value in the US and customize it for the President of the day.

Pakistan: There is no one-time fix. A mix of fortitude, creativity, and perseverance with prompt Uri and Balakot responses to counter mischiefs. It is important to note the minimal space Jaishankar has devoted for Pakistan which has become a disproportionate morbid obsession for the Indian media and TV talking heads. India needs to focus on the larger picture without being distracted too much by the Pakistani nuisance.

Policy towards neighbors: simple answer in two words. Generosity and firmness.

Non-alignment: it suited India in the days when the country was weaker and was caught in the cold war between the two potent superpowers. There was comfort in group mentality and non-involvement. But multi-alignment is the new India Way. It is more energetic and participative.

Policy towards the West: India has both the ability to work confidently with the West when required and differ with it when its interests so demand. As India goes up in the international order, it will advance its own narratives, and, on occasion, question Western ones.

Jaishankar has avoided a favorite and passionate foreign policy subject of many Indians: permanent membership of United Nations Security Council. Some in India get carried away with the outrage at the injustice of keeping India outside this organ of power. Even the Ministry of External Affairs have wasted energy on this issue by sending special envoys to the capitals of Belize and Haiti seeking their support. Big powers such as France and UK take India for a ride promising support and getting return

favours, sure that that the day of reckoning is extremely far. India should keep strengthening itself and wait for the day of disruption of the world order when it should be ready to kick open the doors of UNSC.

In the past, India's foreign policy has made some mistakes or missed opportunities due to passivity, delays and dilemmas in decision making. Jaishankar draws attention to Satyajit Ray's movie "Shatranj ke kilari" (chess player) in which two Indian nawabs are engrossed in a chess game while the British are taking over their Awadh kingdom. The new India has to be alert to the changes in global politics and be prepared to make its own moves promptly as a proactive player.

Jaishankar ends the book with a chapter on the Chinese-origin corona virus which has made the world even more uncertain than the disruption caused by China's rise in the world. In its systemic impact, the corona virus may be the most consequential global happening after 1945. It adds to global turbulence by encouraging policy departures across geographies. This opens up opportunities for India whose value to the world will probably increase even further after the virus. He concludes the book

with an optimistic and diplomatic message, “Let us take it as a sign of the (corona virus) times that the world has discovered the virtue of Namaste, the India Way of greeting with folded hands.”

The India Way is a timely message to the new India which is becoming stronger and is seeking its due place in the world. The book is not a mere academic analysis or erudite exercise. It is the call of a serving External Affairs Minister with experience of four decades of distinguished career as a diplomat. He has a unique opportunity to practice what he has preached in his book. He is lucky as a policy maker to have the confidence of a politician as prime minister who shares his vision for India’s future in the world.

Jaishankar argues that as India rises in the world order, it should not only visualize its interests with greater clarity but also communicate them effectively. That is what he has done in the book eloquently and authoritatively. The book will be read carefully by the foreign ministries and think tanks around the world. He has not shied away from commenting on sensitive topics such as the Trump phenomenon, American parsimony, or the Chinese strategic deception.

R Viswanathan



Gobernanza multinivel de la Amazonia

BUELVAS, Eduardo Pastrana; STOPFER, Nicole (Orgs.) (2020)
Gobernanza multinivel de la Amazonia. Fundación Konrad
Adenauer: ESAP. 423 pp.

Eduardo Pastrana Buelvas, profesor de Relaciones Internacionales na Pontificia Universidade Javeriana de Bogotá, e Nicole Stopfer, diretora do Programa Regional de Segurança Energética e Mudanças do Clima na América Latina (EKLA), são os responsáveis pela organização da obra intitulada “*Gobernanza multinivel de la Amazonia*”. Resultado da cooperação institucional entre a Fundação Konrad Adenauer e a Escola Superior de Administração Pública (ESAP) da Colômbia,

o objetivo do livro era produzir insumos para processos de negociação e tomada de decisão política, tendo como referência os desafios da governança multinível e os possíveis impactos regionais e globais da degradação da floresta amazônica (p. 15).

Destarte, destaca-se no “Prólogo” a importância da Amazônia para a comunidade internacional, não só pelo seu alto nível de biodiversidade e da disposição abundante de recursos naturais, como tam-

bém pela sua relevância para a regulação global do clima. O problema que surgiria nesse contexto é a dificuldade de manter uma governança ambiental da região, sobretudo em decorrência de três variáveis.

Primeiramente, as condições geográficas desse ecossistema complicariam a vigilância de atividades extrativistas ilegais e predatórias. Em seguida, estaria a dificuldade de agregar a pluralidade de interesses dos atores e instituições envolvidas na tomada de decisão, retardando a institucionalização de acordos regionais em prol da conservação do bioma. Finalmente, pedra angular desses dois fatores anteriores é a priorização da soberania pelos países que compartilham a Amazônia em detrimento da cooperação e diálogo sobre os desafios enfrentados por esses Estados atualmente (p. 11). Tendo esses elementos em mente, o livro foi organizado em três seções.

Na primeira seção é construído um marco interpretativo que coloca em debate o que se teoriza sobre os conceitos de governança multinível e governança ambiental, ao mesmo tempo em que busca entender quais seriam os desafios para a aplicação desses conceitos na prática. Com essa

discussão, os autores não só produzem recomendações sobre como melhorar a governança ambiental multinível para a Amazônia, como também elencam os quatro obstáculos atuais para o avanço desse processo, sendo eles: (I) a incapacidade de construir uma agenda comum, (II) a reprimarização da economia, (III) a transição política para partidos de direita e extrema direita e (IV) as assimetrias de poder inerentes à arquitetura regional de governança ambiental (p. 30-37).

Na segunda seção, composta por sete capítulos, a discussão proposta pelos autores pode ser dividida em dois eixos. O primeiro eixo diz respeito ao debate sobre os distintos mecanismos de cooperação multilateral e regional, especificamente a Organização do Tratado para Cooperação Amazônica (OTCA), a Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças do Clima (UNFCCC, do inglês), a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul). Os autores utilizam de várias abordagens para debruçar-se sobre esses mecanismos e compreender suas possíveis contribuições para a governança ambiental na região. Resultado

desses esforços é a consideração comum de que, para além da dificuldade de coordenação e ação prática em prol da conservação e proteção da Amazônia, há nessas instituições uma primazia do discurso neoliberal para o desenvolvimento sustentável, ao passo em que reduz ecossistemas complexos à recurso de desenvolvimento econômico.

Por outro lado, o segundo eixo dessa seção é composto por estudos comparados entre Brasil, Colômbia e Peru, tendo como ênfase as agendas de segurança ambiental, política externa e cooperação regional para o meio ambiente. Os autores evidenciam o papel fundamental das Forças Armadas dos três países com base na sua capacidade de colocar em ação medidas em prol do desenvolvimento, defesa e conservação ambiental na Amazônia. No entanto, os capítulos sobre política externa e cooperação regional questionam essa ideia ao argumentar que a “militarização verde”, ainda que seja estratégia eficaz para lidar com temas como narcotráfico, não seria suficiente no que diz respeito à coordenação de ações a longo prazo para a recuperação da devastação já perpetrada. Além disso, também não seria suficiente para a construção de

laços de confiança entre os países e com as comunidades que compartilham a selva amazônica (p. 278).

Enfim, a terceira seção é composta por quatro capítulos que, com exceção do último, utilizam dos estudos de caso para alcançar os resultados esperados. No primeiro capítulo, discute-se a situação da Amazônia e da agenda ambiental brasileira, destacando a desestruturação da institucionalidade ambiental nacional a partir da ascensão de Jair Bolsonaro à presidência do Brasil. Para o segundo capítulo, os autores reservaram-se a debater a Amazônia peruana, explorando a partir de dados estatísticos como diversos setores econômicos contribuem para a destruição gradual do bioma e a dificuldade das autoridades políticas do país em lidar com isso, em decorrência da falta de capacidade institucional e legal para endereçar corretamente este problema.

Com relação ao terceiro capítulo desta seção, os autores buscam analisar a centralidade das Forças Armadas da Colômbia na governança amazônica. Para que isso fosse possível, foram ressaltadas as estratégias implementadas até então e, adicionalmente, apresentadas algumas recomenda-

ções para o fortalecimento desse papel no futuro (p. 358). Para fechar as discussões promovidas ao longo de todo livro, o último capítulo evidencia a pluralidade do espaço amazônico, seja em termos de atores com distintos interesses, seja nas mais variadas formas de ser e conhecer. A proposta final do autor passa pela criação de um “mandato democrático para a proteção da Amazônia e do planeta” (p. 388), solução vista como a única via possível caso os tomadores de decisão tenham interesse em mitigar a degradação florestal e preservar a riqueza imaterial contida na região.

Por sua vez, o livro em questão certamente contribuirá para a comunidade acadêmica por duas razões. Em primeiro lugar, pois problematiza o baixo nível de inclusão das comunidades de povos que vivem na floresta – e dependem dela – nos espaços institucionais que visam discutir a proteção e conservação da Amazônia. Em segundo lugar, pois inova ao encerrar cada um dos capítulos com recomendações para o avanço e aprimoramento de políticas públicas em cada contexto apresentado, tendo como embasamento extensa revisão bibliográfica sobre os temas discutidos e análise

profunda com base em dados coletados em documentos oficiais e por meio de entrevistas.

Raí Luís Honorato



Ardila, Martha PhD en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Docente investigadora. Centro de Investigaciones y proyectos especiales CIPE, Universidad del Externado de Colombia. Sus áreas de interés se centran en el estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina. Contacto: Martha.ardila@uexternado.edu

Bandeira Oliva, Maria Luísa Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP. Contacto: marialuisa.oliva8@gmail.com

Boettger, Constanza. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador. Ha cursado la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra del Ejército. Fue durante 7 años Profesora de Política Internacional y del Seminario de Prevención de conflictos y construcción de Paz de la Universidad del Salvador (USAL). Docente de la Universidad de la Defensa Nacional (Argentina). Directora adjunta del Journal Pensamiento Propio. Actualmente es Oficial de Programas en CRIES y Oficial de Enlace Regional para América Latina y el Caribe en GPPAC. Contacto: cboettger@cries.org

Bressan, Regiane Nitsch Profa adjunta do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP. Professora do Programa Interinstitucional (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Coordenadora do “Observatório de Regionalismo”. Membro do Fomerco, REPRI e Rede BLAC. Doutora e Mestre em Integração da América Latina pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, PROLAM/USP.

Contacto: regiane.bressan@unifesp.br

da Gama Janot, Mariana Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP), na área de concentração Paz, Defesa e Segurança Internacional, com bolsa CAPES. É pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e do Laboratório de Análises em Segurança Internacional e Tecnologias de Monitoramento (LASInTec). Possui mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense.

Gazzola, Ana Elisa Thomazella Professora no curso presencial e de apoio à distância (EAD) de Relações Internacionais da Universidade Paulista (UNIP). Doutoranda e Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas - UNESP, UNICAMP e PUC-SP, com foco em processos de Integração Regional na América do Sul. Pesquisadora do Observatório de Regionalismo (ODR), da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI-UFU) e do Grupo de Cenários Prospectivos, vinculado ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Pós-graduada em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (2013). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (2009).

Gontijo, Raquel Professora no Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. Possui doutorado em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) e formação também em História. Atua nas áreas de Estudos Estratégicos, Segurança, e Instituições Internacionais. É pesquisadora do Grupos de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e do Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos.

Honorato, Raí Luís Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-MG, *campus* Poços de Caldas. Pesquisador do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais, do Observatório de Regionalismo e do Grupo de Estudo em Política e Direito Ambiental Internacional. Contacto: rai-honorato@hotmail.com.

López Martínez, Alejandra. Politóloga con maestría en Economía Política por NYU y Master en Comunicación y Marketing Político por la Universidad de Alcalá de Henares. Profesora de la Universidad Anáhuac México, especialista en género y política, liderazgo femenino, marketing político e integrante de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Contacto: ale_lopez@msn.com

Malacalza, Bernabé Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Profesor de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Contacto: bernabe.arg@gmail.com

Misra, Devika PhD del Centro de Estudios Canadienses, estadounidenses y Latinoamericanos, Universidad Jawaharlal Nehru, Nueva Delhi y Profesora Asistente en la Escuela de la Vida, Universidad de Estudios del Petróleo y Energía, Dehradun. Tiene una licenciatura en Literatura Inglesa de la Universidad de Delhi y una Maestría en Política, así como una Maestría en Filosofía en Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Jawaharlal Nehru. Ha sido becaria visitante en la Universidade de São Paulo y en la Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Contacto: devika.misra@gmail.com

Monteiro de Barros, José Vitor Honório Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Durante a graduação, atuou como Monitor de Política Internacional Contemporânea e como Diretor Social e de Comunicação no Centro Acadêmico de Relações Internacionais (CARI - UNIFESP). Tem como principais áreas de estudo: Política Internacional, Política Externa da China e das Grandes Potências, Política Externa Brasileira, e Relações Internacionais da América Latina.

Ocon, Leandro Licenciado en Ciencia Política (UdeSA), Magister en Estrategia y Geopolítica (ESG) y PhD (c) en Ciencia Política (UTDT). Profesor e investigador de la Escuela Superior de Guerra y del Colegio Militar de la Nación. Autor junto a Sol Gastaldi de *Ciberdefensa: Claves para pensar una Estrategia de Soberanía Nacional*. Autor junto a Aureliano da Ponte del libro *Industria y Defensa: Economía Política, Pensamiento Estratégico y Autonomía Tecnológica*.

Autor de Educación, Conocimiento y Poder: debates lógicos-epistémicos y enfoques alternativos respecto de la naturaleza humana.
Contacto: leandro.ocon@gmail.com

Pérez Piña, Jonnathan Maestrando en Defensa Nacional en la Facultad de Defensa Nacional (UNDEF - FADENA). Especialista en Derecho y Política Internacionales en la Universidad Central de Venezuela (UCV) mención honorífica. Licenciado en Ciencias Políticas (orientación Relaciones Internacionales) en la Universidad Central de Venezuela (UCV). Abogado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).
Contacto: jonnathanperez23@hotmail.com

Razovich, Natalia Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro investigador del Programa de Estudios Argentina Brasil (PEAB) perteneciente al Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

Rossi, Lucía. Ha estudiado la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés (UdeSA). Es Oficial de Programas de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Estudia temas de Defensa, Seguridad, Democracia y movimientos sociales.
Contacto: lrossi@cries.org

Silva Pedroso, Carolina maestra y doctora en Relaciones Internacionales por el Programa de Posgrado San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) y docente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Escuela Paulista de Política, Economía y Negocios de la Universidad Federal de São Paulo (EPPEN-UNIFESP). También es investigadora asociada de CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales) y del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología de Estudios sobre los Estados Unidos (INCT-INEU).
Contacto: carolina.pedroso@unifesp.br

Succi Junior, David Paulo Doutorando e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP - UNICAMP - PUC/SP), na área de concentração Paz, Defesa

e Segurança Internacional, com projeto financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) (2018/11168-3). É pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e do Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos.

Valdivieso Andres Profesor investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Integrante del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración de la misma universidad – categorizado tipo A por Colciencias. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado de la USC. Contacto: andresmauriciovaldivieso@gmail.com

Vargas Ribas, Claudia Licenciada en Sociología de la Universidad Central de Venezuela. Magíster en Ciencia Política. Profesora de la Universidad Simón Bolívar. Experta en migración y desplazamiento humano. Es investigadora asociada de CRIES. Contacto: cfvargas@usb.ve

Viswanathan, Rengaraj. es un destacado experto indio en América Latina. Escribe artículos, blogs, imparte conferencias y ha publicado libros sobre América Latina y las relaciones indo-latinoamericanas. Fue embajador en Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela y fue cónsul general en Sao Paulo, Brasil. Fue jefe de la División de América Latina del Ministerio de Relaciones Exteriores de la India. Contacto: r.viswanathan@mea.gov.in

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACIÓN 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.



¿Un orden basado en normas? América Latina y la contestación al multilateralismo

Pensamiento Propio. Número auspiciado por CRIES y
Fundación Carolina

Convocatoria de Artículos

Editores invitados:

José Antonio Sanahuja (Fundación Carolina) y Andrés Serbin
(CRIES)

En los últimos años se ha expresado con más fuerza una crisis del multilateralismo, a raíz de la puesta en duda por parte de nuevos liderazgos iliberales, ultranacionalistas y neopatriotas (Trump, Bolsonaro, Le Pen, etc.) de las normas y regímenes que regulan el orden internacional. Esta impugnación que trasciende a los propios liderazgos se ha manifestado

en torno a un abanico amplios de cuestiones, como los Acuerdos de París sobre el clima que pretenden dar respuesta a un problema global como el cambio climático; pasando por las regulaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en favor del libre cambio y la no discriminación; o ya con la pandemia, las propias recomendaciones y gobernanza de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otras.

Si bien la disputa en torno a las normas que regulan el orden internacional liberal no es nueva, y ya en los noventa y principios del 2000 se pueden recordar distintos movimientos que ponían en duda su enfoque, profundidad y forma; la deslegitimación a la que se está viendo en la actualidad va más allá y cristaliza en un clivaje sociopolítico con hondas raíces en la estructura social e importantes fracturas de género, educativas, geográficas, etc.

Para captar mejor esta tendencia, el concepto de “contestación” tal como lo define Antje Wiener (2014), se entiende como una práctica social que implica una crítica normativa. Es decir, y en palabras de la propia Wiener, como “la gama de prácticas sociales que expresan discursivamente la desaprobación de las normas”. En este sentido, la contestación normativa es entendida en esta propuesta como una de las causas de la actual crisis de las normas internacionales, ubicándose principalmente en los ámbitos político y legal. En particular, conforme a la conceptualización de Liesbet Hooghe, Gary Marks y Tobias Lenz (2018), se traduce en una impugnación de las normas y las organizaciones internacionales, como proceso que implica una disputa ideologizada en torno a las normas y mecanismos que proporcionan legitimidad de origen, proceso y resultados para dichas organizaciones y las normas en las que se inscriben.

Dado este escenario de erosión del multilateralismo y crisis de globalización, parece oportuno preguntarse cómo está afectando a la inserción internacional de América Latina, una región que afronta un horizonte adverso y con considerables incertidumbres. Concretamente, desde distintos ángulos y dimensiones (derechos humanos, migraciones, desarrollo, comercio, medio ambiente, género, internet y mundo digital, etc.) es preciso examinar con más profundidad la manera en la que la región se relaciona con las normas internacionales, en términos de su mantenimiento o su impugnación/contestación (*contestation*); los

actores que las impugnan, y las coaliciones que integran, tanto dentro de la región, como con actores externos.

Ante la relevancia de esta cuestión, *Pensamiento Propio* propone un número especial, auspiciado por CRIES y la Fundación Carolina, sobre la contestación del orden internacional desde América Latina. Esperamos reunir artículos que aporten propuestas originales en las que se ahonde en alguna de las dimensiones que están actualmente en disputa. Dado que ya se ha abordado en otros trabajos un análisis desde una perspectiva de actores, en este caso serán bienvenidos estudios de caso en materia de derechos humanos, migraciones, género, medio ambiente, no proliferación, comercio, etc. Los editores darán preferencia a aquellos trabajos que cubran el espectro amplio de normas contestadas o preservadas desde América Latina, y se buscará una adecuada representación de analistas atendiendo a criterios geográficos, de género y generacionales.

Los artículos serán evaluados por el proceso de doble *blind review* siguiendo a las reglas y recomendaciones editoriales de *Pensamiento Propio* disponibles en http://www.cries.org/?page_id=33 Los artículos deben ser enviados hasta el 15 de septiembre de 2021 a pensamientopropio@cries.org.

REFERENCIAS

- Hooghe, L., T. Lenz y G. Marks (2019). Contested world order: The delegitimation of international governance. *The Review of International Organizations* 14. pp. 731–743.
- Wiener, A. (2017). A Theory of Contestation. A Concise Summary of Its Argument and Concepts. *Polity* 49 (1). pp. 109-125.