

---

**R E L A C I O N E S**  
**I N T E R N A C I O N A L E S**

---





# RELACIONES INTERNACIONALES



Es una publicación Del  
**Instituto de Relaciones Internacionales**

(ISSN 1515-3371)

**DIRECTOR - FUNDADOR:**

**Norberto E. Consani**

**COMITÉ DE REDACCIÓN:**

**Juan Alberto Rial**

Secretario de Redacción

Asistentes:

**Bárbara Bavoleo, Carolina Sampó**

(Coordinación Comité de Evaluadores)

**Celina Manso** (Documentos)

**Emiliano Dreon** (Cronología)

**María Elena Baquedano** (Legislación)

**Gabriel Tudá** (Parlamentarias)

**Alejandro Simonoff** (Política Exterior Argentina)

**Julia Espósito** (Jurisprudencia)

**Luz Marina Mateo** (Lecturas)

**Patricia Kreibohm** (Historia)

**Julieta Amorebieta**

(Traductores)

**Silvina Fernández Cortés** (Secretaría de Prensa)

**Georgina Gioiosa** (Biblioteca)

**Juana Alvarez Eiras** (Producción editorial y  
diseño gráfico)

**COMITÉ EDITORIAL:**

† **Aldo Ferrer**

Universidad Buenos Aires, Argentina

**Félix Peña**

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales  
(CARI), Argentina

**Helio Jaguaribe**

Instituto de Estudios Políticos y Sociales,  
Río de Janeiro, Brasil

**Gordon Mace**

Institut québécois des hautes études internationales,  
Cánada

**Alberto Sepúlveda Almarza**

Academia Diplomática, Chile

**Sonia Alda Mejías,**

Real Instituto El Cano

**José Angel Sotillo Lorenzo**

Universidad Complutense de Madrid, España

**Lee Namhee,**

University of California, Los Ángeles.

**Jean Pierre Ferrier**

Université de Paris, Francia

**Rangachari Narayanan**

Universidad Jawaharlal Nehru, India

**Medhi Zakerian**

Asociación Iraní de Estudios Internacionales (AIEI),  
Irán

**Lorenza Sebesta**

Centro de Excelencia Jean Monnet,  
Universidad de Bologna, Italia

**Kiyoshi Matsushita,**

Ritsumeikan University, Japón

**Zidane Zeraoui**

Instituto Tecnológico de Monterrey (TEC), México

**Gerardo Caetano**

Universidad de la República, Uruguay

**Catalogada 1** (nivel superior de excelencia)

**Sistema LATINDEX – CONICET**

(área de Publicaciones Científicas)



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

*Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*

Revista Relaciones Internacionales

Publicación semestral. Instituto de Relaciones Internacionales

(IRI). — Buenos Aires, Julio/Diciembre 2017.

**297**p.; 16 x 23 cm. (Año 26 – nº53)

ISSN (versión papel) 1515-3371

ISSN (versión digital) 2314-2766

1. Relaciones Internacionales

---

<b>Editorial</b>	<b>7</b>
------------------	----------

---

## **Diálogos**

---

Entrevista a <b>Diego Ramiro Guelar</b> Embajador de Argentina en la República Popular China	<b>13</b>
--	-----------

---

## **Estudios**

---

<b>India en los márgenes de la gobernanza global: las ambigüedades en la práctica del multilateralismo</b> <i>India at the Margins of Global Governance: A Peculiar Practice of Multilateralism</i> <b>Mario González Castañeda</b>	<b>19</b>
---	-----------

<b>A intensidade tecnológica das exportações de bens criativos: uma comparação entre o Brasil e Argentina entre 2003 a 2012</b> <i>La intensidad tecnológica de exportaciones bienes creativos : una comparación entre Brasil y Argentina entre 2003 y 2012</i> <i>Technological intensity of creative goods exports: a comparison between Brazil and Argentina between 2003-2012</i> <b>Judite Sanson de Bem, Moisés Waismann y Margarete Panerai Araújo</b>	<b>41</b>
--	-----------

<b>¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003-2015)</b> <i>Material or Social Power?</i> <i>Reflections on the multilateral negotiations and the climatic power of Argentina</i> <b>María del Pilar Bueno y Patricio Yamin Vázquez</b>	<b>65</b>
--	-----------

<b>El Pacto Global como respuesta a la crisis</b> <i>Global Compact as a response to the crisis</i> <b>Nuria Inés Giniger</b>	<b>87</b>
---	-----------

---

## **Dossier: China y su Proyección en el Siglo XXI**

---

<b>Evolución de la Política Exterior de China para América Latina</b> <i>The Evolution of China's Foreign Policy for Latin America</i> <b>Jose Luis Valenzuela Alvaréz</b>	<b>115</b>
--	------------

<b>Las Teorías de las Relaciones internacionales con "características chinas" y su implicancia para América Latina</b> <i>The International Relations Theories with "Chinese characteristics" and their implications in Latin America.</i> <b>María Francesca Staiano y Laura Bogado Bordazar</b>	<b>135</b>
---	------------

<b>La nueva Etapa del "Desarrollo Constructivo" de las relaciones sino-latinoamericanas</b>	
<i>The new "Constructive Development" Stage of Sino-Latin American Relations</i>	
<b>Chen, Yuanting y Li, Han</b>	<b>149</b>
<b>A dependência de exportação de minérios da África do Sul em seu comércio com a China: caminho para a desindustrialização?</b>	
<i>La dependencia de la exportación de minerales de Sudáfrica en su comercio con China: ¿camino a la desindustrialización?</i>	
<i>South Africa's dependence on mineral exports in its relations with China: the road to de-industrialization?</i>	
<b>Marina Gusmão de Mendonça y Rafael Almeida Ferreira Abrão</b>	<b>165</b>
<b>El Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional: bases de formulación, dimensión interna y diálogo sinorteamericano</b>	
<i>The Chinese Dream of National Rejuvenation: its formulation bases, internal dimension and Chinese- American dialogue</i>	
<b>Gustavo Santillán</b>	<b>191</b>
<b>Reflexões sobre hegemonia e a política internacional da China: a iniciativa "cinturão e rota" como uma estratégia de desenvolvimento pacífico</b>	
<i>Reflexiones sobre la hegemonía y la política internacional de China: la iniciativa "Cinturón y Ruta" como una estrategia de desarrollo pacífico.</i>	
<i>Reflections upon China's hegemony and international policy: the "Belt and Road" initiative as a pacific development strategy</i>	
<b>Marcos Cordeiro Piresy Luís Antonio Paulino</b>	<b>207</b>
<b>Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri</b>	
<i>The economic and trade relations between China and Argentina in the era of Mauricio Macri</i>	
<b>Lin Hua</b>	<b>229</b>

---

## Reflexiones

---

<b>Pensar la incertidumbre</b>	
<b>Angel Tello</b>	<b>239</b>

---

## Debate

---

<b>Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico</b>	
<b>Sergio Eissa</b>	<b>247</b>

---

<b>Lecturas</b>	<b>267</b>
-----------------	------------

---



# Editorial

*El sabio mira la luna, el necio su dedo*

**Confucio**

*La mejor manera de predecir el futuro es crearlo*

En la charla solicitada por los amigos/as diplomáticos del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), en febrero de 2015, sobre mi dilatada experiencia en China, país al cual viajé en doce oportunidades, y en cada una de ellas fui testigo de un crecimiento tan exponencial que seguramente quedará en los libros de historia, cómo una nación puede pasar de situaciones dramáticas de subdesarrollo a estar hoy a la vanguardia del conocimiento científico-tecnológico, en tan corto tiempo. Asimismo de las reflexiones surgidas en ese encuentro, pensamos que se debía crear un marco institucional para hacer conocer esa realidad en todas sus dimensiones.

[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/46776/Documento\\_completo.pdf?sequence=4](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/46776/Documento_completo.pdf?sequence=4)

Así surgió la idea de crear una carrera de postgrado específica sobre este país asiático, que estudiara en forma multidisciplinaria sus diferentes aspectos: políticos, económicos, jurídicos, institucionales, culturales e históricos.

En efecto, avalados por nuestra propia experiencia de más de 30 años en estudios de postgrado, (con nuestra Maestría y Doctorado en Relaciones Internacionales), y en conjunto con el Instituto Confucio-UNLP presentamos a las autoridades de la Universidad Nacional de La Plata, en el año 2016, el proyecto de implementar una carrera de *Especialización en Estudios Chinos*, que fue aprobada por el Consejo Superior de la UNLP y recientemente por la Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria (CONEAU).

<http://www.iri.edu.ar/index.php/2017/10/13/especializacion-en-estudios-chinos/>

La Especialización comenzará el año próximo en el inicio de las actividades académicas y constituirá una experiencia inédita en nuestro país y en toda Latinoamérica por la participación conjunta de profesores chinos, de la región y del Instituto Confucio.

Previamente, en el ámbito del VIII Congreso en Relaciones Internacionales del IRI, que tuvo lugar en noviembre de 2016, organizamos junto a otras prestigiosas instituciones argentinas, latinoamericanas y chinas el *V Foro de Alto Nivel Académico China-América Latina*, con los trabajos presentados se elaboró un *Dossier especial*, coordinado por las profesoras **Staiano** y **Bogado**

Como aportes tenemos:

**ESTUDIOS** (artículos sometidos a arbitraje)

En esta edición contamos con los trabajos de:

*Presentación del Dossier:*  
**China y su Proyección en el Siglo XXI**

Por las profesoras: **María Francesca Staiano** Coordinadora del Centro de Estudios Chinos del IRI (CECHINO) y **Laura Lucía Bogado Bordazar** Coordinadora del Departamento de América Latina y el Caribe Sudamericanos y miembro del CECHINO del IRI

La idea de realizar el *Dossier especial* sobre China surge como continuación de las sinergias generadas durante el **V Foro de Alto Nivel Académico China-América Latina**, organizado conjuntamente por el Centro de Estudios Chinos del Instituto de Relaciones Internacionales (CECHINO-IRI-UNLP), el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad de la Universidad Nacional de Córdoba (CIECS-CONICET y UNC), el Instituto Confucio- de la Universidad Nacional de La Plata (IC-UNLP), la Universidad Estadual de San Pablo (UNESP), el Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China de la Universidad Andrés Bello (CELC-UNAB), el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS) y la Social Sciences in China Press (SSCP). Este Foro se llevó a cabo en el mes de noviembre 2016 en la Universidad Nacional de Córdoba y en el marco del VIII Congreso del IRI en la Universidad Nacional de La Plata y reunió a investigadores de Latinoamérica, así como una importante delegación de profesores e investigadores de la República Popular China.

El Foro ha representado una ocasión de encuentro no solamente profesional, sino de intercambio de opiniones y perspectivas acerca del desarrollo de las relaciones internacionales entre China y América Latina, teniendo en cuenta que el país asiático ha venido desarrollando contundentes estrategias de acercamiento y cooperación con nuestra región. Asimismo, ha contribuido a fortalecer los lazos de amistad entre instituciones académicas chinas y latinoamericanas, profundizando cada vez más el conocimiento mutuo. Como continuidad de lo ocurrido en noviembre, en junio de 2017 se realizó el **VI Foro de Alto Nivel Académico China-América Latina** en Beijing, donde se siguió desarrollando el diálogo académico entre nuestro Centro y las academias chinas. Asimismo, en noviembre 2017 el Centro de Estudios Chinos ha sido invitado a formar parte de la **Asociación Mundial sobre Estudios Chinos (World Association of China Studies – WACS)**, recientemente creada por la Academia China de Ciencias Sociales y a participar al **Primer Simposio Internacional, China's Development in the Context of a Changing World**.

En este *Dossier*, participan con sus estudios, algunos de los académicos que estuvieron presentes en los mencionados Foros, quienes han presentado trabajo sobre las Relaciones Internacionales contemporáneas de China, con particular enfoque en los lazos con América Latina y el Caribe. El mismo se completa con una entrevista al Embajador de Argentina acreditado en la República Popular China, **Diego Ramiro Guelar**, incluida en la sección **Diálogos** de la Revista.

En primer lugar, el artículo titulado: *“A China e as novas rotas da Seda e o desenvolvimento pacífico: reflexões sobre hegemonia e o papel da China no contexto internacional”*, de autoría de **Marcos Cordeiro Pires** y **Luis Antonio Paulino** (ambos de la Universidad Estadual de Sao Paulo), presentan la iniciativa conocida como: *“Cinturón y la Ruta”* y la evalúan como un osado proyecto económico y geopolítico propuesto por el presidente de China en 2013, con el propósito de ampliar y fortalecer la cooperación regional en el contexto eurasiático y de las cuencas de los océanos Pacífico e Índico. Los autores consideran que la iniciativa representa una excelente oportunidad para analizar el con-



texto de la política externa china y las estrategias establecidas para atender sus propios objetivos de largo plazo, tales como: desarrollo pacífico, creación de un orden mundial multipolar y la reafirmación de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, medios a través de los cuales el país asiático busca construir un nuevo modelo de relacionamiento internacional.

Por su parte, **Gustavo Santillán**, de la Universidad Nacional de Córdoba, con su trabajo titulado: *“El Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional: bases de formulación, dimensión interna y diálogo sinonorteamericano”*, examina las bases políticas de formulación de la diplomacia china, analizando la noción de Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional –como la base conceptual- y sus implicancias para la definición de prioridades de política exterior por parte de la República Popular China. Sostiene que el *Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional* estuvo construido en permanente interpelación a la imagen del Sueño Americano, estableciendo a partir de allí las particularidades que la cultura china tradicional ofrece en lo específico a esta imagen, y que contribuyen de esta manera a construir una imagen china tanto ante su opinión pública como en el exterior. El autor concluye, preliminarmente, que esta construcción vinculada al Sueño Americano no obsta para que su carácter sea verdaderamente “chino”, y apela a las particularidades que las trayectorias histórico-culturales chinas tienen para ofrecer a una manera válida de estar y de actuar en el mundo contemporáneo.

En otro orden y vinculado con las relaciones que China construye en los diferentes ámbitos regionales, encontramos el artículo de **Marina Gusmão de Mendonça y de Rafael Almeida Ferreira Abrão**, de la Universidad de Sao Paulo, denominado: *“A dependência de exportação de minérios da África do Sul em seu comércio com a China: caminho para a desindustrialização?”*, en el cual los autores reflexionan –luego de hacer un recorrido histórico sobre la situación económica, social y política de Sudáfrica desde su origen como país independiente-, sobre la particular relación económica que ha desarrollado con China. Este recorrido lo realizan sobre la base de datos actualizados del intercambio comercial, lo cual daría cuenta de la relación asimétrica que mantienen ambas regiones y que se inició tras la búsqueda de alternativas que, para superar una crisis económica, Sudáfrica inició con China. En tanto que el análisis de los datos permite percibir la constante y creciente dependencia del país africano en relación a la exportación de minerales llevando a considerar que la explotación de los recursos naturales ha afectado y hasta comprometido el desarrollo industrial del país.

El artículo de **Chen Yuanting y Li Han**, ambas de la Academia China de Ciencias Sociales, denominado: *La nueva Etapa del “Desarrollo Constructivo” de las relaciones Sino-latinoamericanas*, analiza la nueva fase de las relaciones sino-latinoamericanas que –en palabras de las autoras- ha entrado en la etapa del “desarrollo constructivo”. La misma se caracteriza por construir una nueva estructura y una comunidad de destino común, con un nuevo marco de cooperación basado en los siguientes objetivos estratégicos: la negociación y la ganancia mutua. Como resultado de esto, los lazos entre China y América Latina han tenido avances en los terrenos político, económico, cultural y de cooperación multilateral. Sin embargo, debido a la incertidumbre del mundo y las transformaciones de las dos partes, la cooperación entre ambas regiones sigue enfrentando grandes desafíos. Las autoras afirman que en la actualidad continúan existiendo contradicciones importantes en las relaciones que deberían ser resueltas y mencionan algunas como: la brecha existente entre el mejoramiento de mecanismos de cooperación y sus expectativas; la cada vez más fuerte presencia estratégica de China en América Latina y la capacidad de

aceptación de este continente y por último la necesidad urgente de desarrollar y profundizar la relación tras la falta del conocimiento mutuo.

El artículo de **Lin Hua**, Profesora asociada del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales y Secretaria General del Centro de Estudios Argentinos, titulado: “*Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri*”, analiza el desarrollo de las relaciones sino-argentinas en los últimos dos años, después de la asunción de Mauricio Macri como Presidente de la República Argentina. Este artículo sostiene que el desarrollo de las relaciones sino-argentinas ha entrado en una nueva etapa histórica, después de pasar por una primera fase de “alejamiento”, en la cual Argentina había favorecido las relaciones con Europa y Estados Unidos, y por una “fase de rodaje” durante la cual tanto China como Argentina trataban de adaptarse al nuevo contexto. Según la autora, en la actualidad se ha llegado a encontrar un equilibrio en las relaciones bilaterales, hasta el punto de que Estados intentan vincularse con la iniciativa de “la Franja y la Ruta”. Lin Hua sostiene que es indispensable llegar a una cooperación diversificada para que los dos países sigan impulsando las relaciones bilaterales; esto requiere el estudio detallado y la innovación constante en términos de los contenidos, modelos y mecanismos de acción.

En este mismo sentido, **José Luis Valenzuela**, de la Universidad de Santiago de Chile, en su artículo “*Evolución de la Política Exterior de China para América Latina*”, propone una comparación del análisis de los dos Libros Blancos sobre América Latina y Caribe de 2008 y 2016 y del discurso de Wen Jiabao en la CEPAL con la finalidad de alcanzar un panorama completo de la evolución de la política exterior de China para América Latina y el Caribe. Resulta relevante, asimismo, la intención del autor de entender la trayectoria de dicha política para los académicos, sobre todo con referencia a los efectos de China en los países latinoamericanos, la relación con Estados Unidos y la capacidad de América Latina como interlocutor de China. Valenzuela examina —como parte de su proyecto post doctoral- los documentos de China hacia América Latina y Caribe en conjunto con el discurso de Wen Jiabao y muchas opiniones de académicos proponiendo un análisis general para mostrar el gran desafío de la relación bilateral.

Finalmente, el trabajo de **María Francesca Staiano** y **Laura Lucía Bogado Bordazar** (ambas del IRI-UNLP) ha explorado las teorías de las relaciones internacionales chinas en su artículo: “*Las teorías de las relaciones internacionales con “características chinas” y sus implicaciones hacia América Latina*”. El estudio examina las actuales corrientes teóricas chinas de la disciplina de las Relaciones internacionales que están intentando desarrollar una línea de pensamiento a través de una profundización de las escuelas filosóficas chinas, como el Confucianismo, el Daoísmo y el Budismo. Muchos investigadores chinos han marcado la necesidad de una emancipación en este sentido, así como ya ha ocurrido en el campo del derecho, sistematizando la noción de “Estado de derecho con características chinas”, y en política con el “socialismo con características chinas”. El análisis hace hincapié también en la necesidad para América Latina de entender estas corrientes, considerando la transformación del orden mundial y que ambas regiones se caracterizan por ser mundos que han resistido al orden impuesto por las grandes potencias occidentales.

Agradecemos a todos los investigadores y académicos que colaboraron con la realización de este proyecto así como también a la profesora **Minli Long** codirectora del Instituto Confucio de la UNLP, quien nos asistió en la tarea de traducción en los trabajos.

Esperamos que los artículos que hacen parte de este *Dossier* promuevan el debate y generen nuevas reflexiones en función de un tema de tanta actualidad y estratégico como lo es la participación de China en el contexto internacional y su proyección en el siglo XXI.

***María del Pilar Bueno***

Doctora en Relaciones Internacionales. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET). Integrante del Comité de Adaptación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Negociadora del Acuerdo de París y de su implementación. Docente de grado y postgrado en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). [mbueno@conicet.gov.ar](mailto:mbueno@conicet.gov.ar)

***Patricio Yamin Vázquez***

Magister en Relaciones Internacionales (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals - IBEI) y Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET). Docente de la Universidad de San Andrés (UdeSA). [pyaminvazquez@udesa.edu.ar](mailto:pyaminvazquez@udesa.edu.ar)

***Nuria Ines Giniger***

Doctora en Antropología por la Universidad de Buenos Aires, Investigadora Adjunta del CONICET en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales. Especialista en Antropología del Trabajo. [nuriaginiger@gmail.com](mailto:nuriaginiger@gmail.com)

***Judite Sanson de Bem***

Possui Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1985), Mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1992), Doutorado em História Ibero Americana pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2001), e Pós Doutorado em Economia da Cultura pela Universidade Federal do RS (2014). Professora do Mestrado Profissional e Doutorado Acadêmico em Memória Social e Bens Culturais do UNILASALLE. [jsanson@terra.com.br](mailto:jsanson@terra.com.br)

***Moisés Waismann***

Doutor em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2013). Mestre em Agronegócios pelo Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2002). Graduado em Ciências Econômicas pela UFRGS (1990). Professor-pesquisador da linha de pesquisa em Memória e Gestão Cultural do Mestrado em Memória Social e Bens Culturais da Universidade La Salle (Unilasalle) e do grupo de pesquisa de Estratégias Regionais. Coordenador do Observatório Unilasalle: Trabalho, Gestão e Políticas Públicas. [Moises.waismann@gmail.com](mailto:Moises.waismann@gmail.com).

***Margarete Panerai Araújo***

Pós Doutora em Administração Pública e de Empresas em Políticas e Estratégias pela FGV/EBAPE/RJ (2013); Pós Doutora em Comunicação Social, Cidadania e Regi-

ção pelas Cátedras UNESCO e Gestão de Cidades na UESP (2010); Doutorado em Comunicação Social pela PUCRS (2004); É professora e pesquisadora da linha de pesquisa em Memória e Gestão Cultural, vinculada ao Programa em Memória Social e Bens Culturais na Universidade La Salle (UNILASALLE). [margarete.araujo@unilasalle.edu.br](mailto:margarete.araujo@unilasalle.edu.br)

### **Mario González Castañeda**

Internacionalista por la Universidad del Valle de México; maestro y doctor en Estudios de Asia y África, área: Sur de Asia, por el Centro de Estudios de Asia y África (CEAA), El Colegio de México. Actualmente, realiza una estancia de investigación posdoctoral en el Departamento de Ciencia Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. [mario.gonzalez.castaneda@gmail.com](mailto:mario.gonzalez.castaneda@gmail.com)

### **DIALOGOS**

**Diego Ramiro Guelar**, embajador argentino ante el gobierno de la Republica Popular China

### **REFLEXIONES**

*Pensar la incertidumbre* por **Ángel Tello** (Profesor del Doctorado y la Maestría en Relaciones Internacionales de la UNLP).

### **DEBATE**

Continuando con esta sección que iniciamos el número anterior, en esta oportunidad abrimos un nuevo debate sobre la Defensa Nacional; con las consideraciones del Profesor **Sergio G. Eissa** de la Universidad de Buenos Aires y de la Defensa.

Las restantes secciones se podrán consultar a través de la página Web del Instituto, [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar), lo mismo que todos los números anteriores, desde la creación de la Revista, en diciembre de 1991.

**Cronología,  
Documentos,  
Historia,  
Investigaciones,  
Jurisprudencia,  
Legislación,  
Parlamentarias,  
Política Exterior Argentina,  
Publicaciones,  
Tesis**

*(Doctorado y Maestría en Relaciones Internacionales de la UNLP)*

Hasta el próximo número  
**Prof. Dr. Norberto E. Consani**  
Director

## Entrevista a **Diego Ramiro Guelar**<sup>1</sup>

Entrevista realizada por **Maria Francesca Staiano**: Coordinadora del Centro de Estudios Chinos. (CECHINO-IRI) y **Laura L. Bogado Bordazar**: Coordinadora del Departamento de America Latina y el Caribe y miembro del CECHINO-IRI

1. *En los últimos años las relaciones entre China y Argentina han experimentado una gran evolución. De hecho, desde el 2014 ambos países son “socios estratégicos integrales”. En este sentido, ¿cómo evalúa Usted la relación bilateral en estos primeros 45 años?, ¿el conocimiento recíproco entre China y Argentina ha mejorado?*

La relación diplomática entre China y Argentina, si bien tiene 45 años, se ha multiplicado exponencialmente durante la última década. Es a partir de 2004 que llegamos al status de “socios estratégicos”, alcanzando en 2014 la condición de “socios estratégicos integrales”.

La significación de esta denominación está dada por el volúmen de la relación, tanto comercial como crediticia e inversora, así como por la confianza constituida entre las partes.

- a. *A su criterio, ¿cuáles son los sectores que necesitan más esfuerzo en terminos de colaboración y cuáles son las áreas estratégicas para la relación bilateral presente y futura?*

Los capítulos más importantes de la relación son: a) agroindustria, b) infraestructura, y c) minería. A éstos tenemos que agregarle rubros muy variados, que van desde la cooperación espacial y nuclear, hasta el fútbol y el turismo.

- b. *¿Usted evalúa que se han producido cambios políticos importantes en el modelo de la relación bilateral en los últimos tiempos entre ambos países?*

La relación ha ido evolucionando a la luz de los cambios políticos en Argentina, y la consolidación de China como superpoder emergente central en el siglo XXI.

2. *En el noviembre 2016 el gobierno chino ha publicado su segundo Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe. A la luz de este documento, ¿cuáles son las fortalezas y las debilidades de las relaciones entre China y América Latina en general y entre China y Argentina en particular?*

El dato central de nuestra participación en el esquema sino-latinoamericano es nuestra estrecha relación con un grupo de países que han avanzado en forma similar a la nuestra: hablamos de Perú, Chile, Brasil, Uruguay y Bolivia; todos estos países tienen a

---

<sup>1</sup> Embajador de Argentina en la República Popular China

China como su principal socio. En nuestro caso, China es el segundo socio comercial, pero el primero es Brasil; esto hace del triángulo Beijing-Brasilia-Buenos Aires un dato principal de las relaciones entre China y Sudamérica.

3. *El proyecto de las Nuevas Rutas de la Seda inaugurado por el Presidente Xi en el 2013 conectará China con tres continentes, Asia, Africa y Europa, con un plan económico y de infraestructura único y sin precedentes. ¿considera que este proyecto puede involucrar directa o indirectamente también a América Latina y a la Argentina?*

Si bien el proyecto OBOR aparece, en principio, concentrado en Asia, Africa y Europa, el rol de los países de nuestra región como importantes abastecedores de alimentos y minerales nos ubica, claramente, como parte de la misma propuesta. Hoy las distancias son un dato, pero no un determinante. Es la creciente importancia en lo comercial – 250 mil billones al año – y en el plano de las inversiones – 150 billones – lo que marca la relevancia de América Latina como socio estratégico de China, tanto en sus relaciones bilaterales (país por país) como en su consideración grupal.

4. *El compromiso de China con los países del Sur es cada vez más importante. Pensando por ejemplo en el BRICS: ¿podríamos pensar en un nuevo orden internacional en este sentido con “características chinas”?*  
*En función de la pregunta anterior, ¿qué lugar ocupa Estados Unidos en la relación con China hoy?*

Efectivamente se están produciendo cambios muy importantes, que podríamos caracterizar como un “nuevo orden internacional”, con 3 países en el vértice superior de la pirámide; Estados Unidos, China y Alemania. Sin lugar a duda, estos 3 países son determinantes en América, Asia y Europa.

Debemos dar por superado el período del “ hiper-poder mundial” que se planteó entre la caída de la URSS en 1991 y la incorporación de China a la OMC en 2001. Después de esta década excepcional, China ha ido creciendo como superpotencia, y Alemania ha consolidado su rol rector en la Unión Europea.

En este nuevo escenario, hay naciones que han perdido su condición imperial pero que a la vez conservan una importante gravitación: Inglaterra, Francia, Rusia y Japón, centralmente; luego vienen los grandes “países emergentes”: México, Brasil, Turquía, Indonesia, Sudáfrica e India, que buscan una interlocución privilegiada con los países centrales.

Este cuadro de situación no busca excluir a aquellos países que no han sido mencionados, pero marca una línea en la conformación de este “nuevo orden mundial”

5. *En función de su experiencia como Embajador en los últimos años en China, ¿cuáles han sido, según su perspectiva las principales estrategias de China para consolidarse en la región Asia Pacífico y sobre todo, cómo se desenvuelven las relaciones con sus vecinos: Japón y Corea del Norte?*

China está recuperando su rol de “centralidad” dentro de la propia Asia, siendo éste un requisito principal para poder plantearse como superpotencia mundial. En las propias conclusiones del 19º Congreso del PCCh del pasado mes de octubre, se proyectó

alcanzar el rol de superpotencia militar, política y económica para 2050; es desde ahora hasta esa fecha que China se plantea transitar el camino desde la condición de “país más importante de los llamados en vías de desarrollo” a la cúspide del poder mundial.

La resolución de los “temas asiáticos” es, quizás, el capítulo central de esta estrategia entre el 2018 y el 2050. Aparece así la resolución de sus conflictos con Japón, Corea del Norte, Corea del Sur, India, Vietnam, Filipinas e Indonesia, así como la definitiva unificación de la propia China (Taiwán).

También es necesario considerar la reconciliación plena con Rusia y las ex repúblicas soviéticas, que hoy constituyen un objetivo central.

En este capítulo se juega la definición de una nueva “Eurasia” que Rusia aspira a liderar, pero que todo indica que será China la que detente finalmente este liderazgo.

Semejante agenda no puede resolverse en el corto plazo, por lo que parece realista y sensata la meta del 2050.

El otro tema a resolver en el mismo plazo de tiempo es la superación de la pobreza interna, alcanzando un ingreso per cápita superior a los u\$s 20.000 (actualmente, el mismo es de u\$s 8.000)

El cuadro de situación expuesto indica que hay que ser prudente en el análisis de los tiempos, y que China tiene un largo camino a recorrer para consolidar este nuevo rol de superpotencia mundial; sin lugar a dudas, los pasos dados hasta ahora van en ese sentido.

Habría que preguntarse qué predominará: si la confrontación o la cooperación entre China y Estados Unidos; la respuesta esperable y deseable es el triunfo de la cooperación internacional, y que las competencias geopolíticas, militares y económicas puedan arbitrarse en forma pacífica en ámbitos tanto multilaterales como bilaterales. Si así fuera, estamos ante las puertas del período más progresista y pacífico de la humanidad. Este es el desafío que tenemos por delante.

Instituto de Relaciones Internacionales - [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)

## Maestría en Relaciones Internacionales

Acreditada y Categorizada A (Excelente)  
por la CoNEAU  
[maestria@iri.edu.ar](mailto:maestria@iri.edu.ar)

## Doctorado en Relaciones Internacionales

Acreditado y Categorizado A (Excelente) por la CoNEAU  
- Resolución N° 988/15  
[doctoradoiri@iri.edu.ar](mailto:doctoradoiri@iri.edu.ar)

48 N° 582, 5to piso, La Plata  
Tel: 0221 4230628

IRI





# ● Estudios



# India en los márgenes de la gobernanza global: las ambigüedades en la práctica del multilateralismo<sup>1</sup>

## *India at the Margins of Global Governance: A Peculiar Practice of Multilateralism*

Mario González Castañeda<sup>2</sup>

**Resumen:** Después de la Guerra Fría, India sometió su política de No alineación a un proceso de autocrítica y de redefinición. Aparentemente, se articuló una nueva Política Exterior: asertiva, pero concomitante con la gobernanza global. No obstante, al examinar el discurso oficial y contrastarlo con la evidencia empírica es posible notar no solo las tensiones y las inestabilidades de la narrativa, sino también la continuidad normativa de la No alineación. El objetivo de este artículo es analizar la práctica del multilateralismo en la Política Exterior india a partir de las experiencias de la SAARC y los BRICS y en perspectiva histórica. El argumento central es que la Política Exterior india caracteriza al multilateralismo y la gobernanza global como limitante del interés y la soberanía nacionales.

**Palabras clave:** India; Política Exterior; Multilateralismo; Gobernanza Global; SAARC; BRICS.

**Abstract:** After the Cold War, India was forced to examine its non-alignment policy. Apparently, a new foreign policy was shaped. It was more ambitious in defining the scope of India's global interests yet, complying with global governance. But despite this appearance, when official discourse is analyzed and contrasted with evidence, it is possible to note not only the tensions and instabilities in the narrative, but also the continuities of non-alignment. This article aims to investigate the practice of multilateralism in Indian foreign policy considering the cases of SAARC and BRICS in historical perspective. The article traces the consistencies in how foreign policy has been conceived: restricting multilateralism as well as global governance, and securing India's national interest and sovereignty.

**Keywords:** India; Foreign Policy; Multilateralism; Global Governance; SAARC; BRICS.

---

1 Recibido: 23/03/17. Aceptado: 14/08/17.

2 Internacionalista por la Universidad del Valle de México; maestro y doctor en Estudios de Asia y África, área: Sur de Asia, por el Centro de Estudios de Asia y África (CEAA), El Colegio de México. Actualmente, realiza una estancia de investigación posdoctoral en el Departamento de Ciencia Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. mario.gonzalez.castaneda@gmail.com

En 2012, dos *think tanks* gubernamentales indios: el *Indian Defence College* y el *Centre for Policy Research*, patrocinaron la realización de un análisis estratégico de las relaciones internacionales de India intitulado, “No alineación 2. 0: una Política Exterior y estratégica para India en el siglo veintiuno” (*Nonalignment 2. 0 A foreign and strategic policy for India in the Twenty First century*). El documento fue elaborado por especialistas, académicos y un general en retiro. El objetivo fue sugerir a la Oficina del Primer Ministro el establecimiento de “principios básicos que deben guiar la Política Exterior de India en las décadas por venir” (Khilnani, 2012: iii).

El documento, igualmente, evalúa la participación del Estado indio en foros de diálogo y coordinación política y económica, organismos regionales e internacionales. El análisis destaca a los primeros como plataformas coadyuvantes para la ampliación de arenas en las cuales se pueda incidir con fines diversos. Los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica)<sup>3</sup>, foro de coordinación y diálogo financiero, así como la SAARC (*South Asia Association for Regional Cooperation*), organismo regional—entendidos como herramientas del multilateralismo—no son percibidos en dicho análisis, por tanto, como instrumentos para incrementar el poder de India en la jerarquía internacional, del prestigio ni coadyuvantes para la gobernanza global. Esta evaluación contradice otros estudios en los que se afirma que el Estado indio ha ido incrementando su poder en los procesos de toma de decisiones globales en razón de su participación en dichas iniciativas (Ganguly, 2010; Raja, 2004; Harshe y Seethi, 2005; Pant, 2009). Finalmente, quienes participaron del análisis proponen revitalizar la política de “No alineación”.

El estudio refleja una visión cuasi-académica y, en cierto grado semi-oficial, que contradice el discurso histórico con respecto a que los organismos e iniciativas multilaterales: son mecanismos coadyuvantes para el incremento del poder del Estado indio en el Sistema Internacional. Precisamente, al contrastar ese discurso oficial con la práctica del multilateralismo, es posible notar las inestabilidades, las tensiones, las contradicciones y las ambigüedades generadas por el tema. Ese documento representa, así, un excelente punto de partida para explorar la Política Exterior india y la caracterización de la práctica del multilateralismo en ella.

Este artículo tiene por objeto analizar históricamente la práctica del multilateralismo realizada por el Estado indio a partir de las experiencias de un organismo regional y un foro de coordinación: SAARC y los BRICS, respectivamente. El argumento central es que la Política Exterior india ha practicado un multilateralismo sumamente peculiar y reticente a las reconfiguraciones de la gobernanza global. Ello indica la permanencia normativa de la “No alineación”. Por lo tanto, se concluirá que la Política Exterior del Estado indio ha caracterizado al multilateralismo y a la gobernanza global en tanto limitante de su interés y soberanía nacionales.

El artículo está dividido en seis apartados. En la introducción se exploran los contextos históricos en los cuales han surgido mecanismos y foros de diálogo y cooperación multilaterales. En el segundo, se analiza conceptualmente el multilateralismo desde distintos enfoques teóricos y cómo estos permiten la gobernanza global. En el tercer

---

3 El acrónimo BRIC fue ideado originalmente por el corporativo financiero, Goldman Sachs, para agrupar a aquellas economías emergentes con las mejores perspectivas económicas para el siglo XXI: Brasil, Rusia, India y China. Posteriormente, los países así denominados acordaron reunirse para crear un foro de diálogo entre ellos. Sudáfrica fue invitada a incorporarse, resultando en BRICS.

apartado se examina la articulación histórica de la No alineación en tanto plataforma ideológica y de acción en la Política Exterior india. Posteriormente, se notarán las limitantes teóricas y sus complejidades en la *praxis*. Para este último fin, en el cuarto apartado se abordan los casos de la SAARC y los BRICS, estableciendo sus objetivos fundacionales y si estos son compatibles con la “No alineación”. La participación india en dichos organismos multilaterales es yuxtapuesta y analizada en el quinto apartado para evidenciar las condiciones en las cuales se practica el multilateralismo y si estas coadyuvan a la gobernanza global. Finalmente, se ofrecen conclusiones de esta investigación.

## 1. Introducción

La imperiosa necesidad de encontrar soluciones a problemáticas globales cada vez más complejas ha llevado a la reactivación de las instituciones internacionales “tradicionales”, a la creación de foros de diálogo, coordinación y cooperación y, en general, al reforzamiento del multilateralismo. En el contexto de negociaciones internacionales se ha atestiguado el surgimiento de bloques, alianzas políticas y/o estrategias diplomáticas conjuntas Sur-Sur, trascendiendo su espacio fundacional. Ese es el caso de IBSA: India, Brasil y Sudáfrica; estrategia diplomática conjunta surgida originalmente en la ronda preparatoria de las negociaciones de la Ronda de Doha, cuyo objetivo específico ha sido la reducción de los subsidios agrícolas otorgados, principalmente, por Estados Unidos, Japón y la Unión Europea a sus productores, además de la apertura de esos mercados a las exportaciones provenientes de América Latina, Asia y África.

Otro caso similar tuvo lugar en la XV Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de Copenhague, (Dinamarca), en 2009 (COP15). Brasil, Sudáfrica, India y China (BASIC), presentaron una posición conjunta y distinta a la del resto de los países en desarrollo miembros del Grupo de los Setenta y siete (G-77)<sup>4</sup>, del cual son igualmente parte. El acrónimo de BRICS gradualmente ha sido incorporado al vocabulario de la política y la economía internacionales. Frecuentemente, las agencias de noticias, los periódicos, los noticiarios, los editoriales, los *dossiers* especiales y las columnas de opinión han empleado dichos acrónimos de forma indiscriminada para referirse a un conjunto de temas y posiciones tan variados en los cuales IBSA, los BASIC o los BRICS pudieron o no haber coincidido.

El denominado *fenómeno BRICS* o *los países BRICS* ha comenzado a ser pensado en tanto categoría analítica en las Relaciones Internacionales, a fin de determinar su carácter de alianza, asociación interregional o foro de coordinación y diálogo económico. Algunos autores lo consideran como un *nuevo* multilateralismo surgido desde el Sur<sup>5</sup> (Hampson y Heinbecker, 2011; Taylor, 2009; Alden y Vieira, 2005) o una nueva plataforma para la reconfiguración del actual Sistema Internacional, el cual consideran no corres-

---

4 Creado en 1964 por 77 países en desarrollo y miembros de Naciones Unidas, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

5 Se es consciente de las implicaciones, de los alcances y los límites de los conceptos *Norte* y *Sur*; no es propósito de este trabajo discutirlos; sin embargo, el primero será empleado para denominar a aquellos Estados con mayor jerarquía de prestigio en el sistema internacional, mientras que el segundo para aquellos con menor jerarquía.

ponde a la realidad política y económica del presente período histórico (Makarychev y Morozov, 2011; Harris, 2005; Pouliot, 2011).

Iniciativas de esa envergadura fueron promovidas en su tiempo, y sus resultados pueden ser juzgados desde distintas perspectivas: el Movimiento de los Países No Alineados (MPNA) y el G-77, por citar dos de los más importantes, resultaron poco eficaces en su cometido, particularmente por la subordinación de su agenda a la dinámica del conflicto ideológico entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

La conclusión del conflicto bipolar supuso un período para el fortalecimiento de las instituciones internacionales y, por ende, del multilateralismo. En ese sentido, el conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética ideologizó, polarizó y llevó a la paralización de la mayor parte de los organismos de Naciones Unidas (particularmente de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad) y de sus instituciones subsidiarias (por ejemplo, UNESCO, UNICEF, FAO, UNCTAD<sup>6</sup>), tornándolos en espacios de rivalidad. La implosión de la Unión Soviética representó la desideologización y distensión de las relaciones internacionales, propiciando a su vez la reactivación del sistema de Naciones Unidas en tanto mecanismos para la resolución de los problemas de la agenda global.

No obstante, el multilateralismo atravesó por una nueva crisis tras los ataques terroristas en contra de Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001. Dichos eventos llevaron al gobierno de George W. Bush a rediseñar su estrategia internacional: se percibió un significativo incremento en las amenazas del exterior y, en dicho escenario, Estados Unidos no podía supeditar su seguridad al cumplimiento de acuerdos globales. Por ello, asumió una postura unilateral en sus relaciones internacionales, obligando al resto de la sociedad internacional a fortalecer la cooperación y el multilateralismo.

## 2. Multilateralismo y gobernanza global

El multilateralismo puede ser definido como el diálogo político entre varios Estados con el fin de generar consensos en torno a una temática particular de la agenda global. Ruggie caracteriza al multilateralismo como *una forma institucionalizada de coordinación de las relaciones entre tres o más estados sobre la base de principios de conducta 'generalizados'* (Ruggie, 1992: 571), y mutuamente definidos. Pouliot señala que este mecanismo de negociación se distingue de las coaliciones o los conciertos *ad hoc* por ser una práctica amplia, rutinaria y no discriminatoria (Pouliot, 2011).

No obstante, existe una tendencia dogmática en las Relaciones Internacionales, particularmente del Neorrealismo, de considerar al multilateralismo como una forma ineficaz de movilización de los recursos del sistema (Waltz, 1979). En ese sentido, el enfoque teórico Neorrealista argumenta que en un Sistema Internacional descentralizado y anárquico los Estados procuraran la consecución de sus intereses—supervivencia y seguridad— a partir del principio de auto-ayuda, como sugiere Waltz: “El sistema político internacional, como los mercados, está formado y se sustenta en el principio de auto-ayuda” (Waltz, 1979: 164). Así, la cooperación internacional tiene lugar sólo si las ganan-

---

<sup>6</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, respectivamente.

cias son relativas y no absolutas, ya que pretender obtener ganancias absolutas puede hacer al Estado dependiente de los acuerdos involucrados (Waltz, 2000). Asimismo, se considera que el multilateralismo es un instrumento proveedor de legitimidad de las acciones hegemónicas de uno o varios Estados. El principal empleo de tales cuerpos multilaterales es expresar, articular y adelantar la ideología dominante hasta que adquiera hegemonía global (Taylor, 2009: 46).

Para el enfoque Constructivista, dicha caracterización pesimista del multilateralismo lo reduce a un ejercicio benevolente por parte de los Estados hegemónicos; sin embargo, es necesario situarlo en su precisa dimensión. Al respecto, Taylor enfatiza: “tal concepto estático de las organizaciones multilaterales puede ser reductivo e incluso dogmático, al confinar la trayectoria de las instituciones internacionales a una tal de simples agentes de un proyecto hegemónico dado [...]” (Taylor, 2009: 46). En términos del debate agente-estructura (Giddens, 1979; Wendt, 1987) representa supeditar al agente a la dinámica de la estructura. Igualmente, no corresponde a la evidencia empírica. En su momento, y como se mencionó, los países del Sur conformaron un bloque anti-imperialista como mecanismo para la inclusión de temas afines y de trascendencia particular a dicho grupo en la agenda internacional; por ejemplo, el desarme, la descolonización o el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Al capturar temporalmente a Naciones Unidas durante los años setenta, facciones de elites del Sur fueron capaces de desarrollar la inercia necesaria para la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD (Taylor, 2009:46).

Desde el enfoque del Liberalismo institucional, el sistema internacional se caracteriza por la existencia de varias estructuras de poder, “diferentes según las áreas temáticas y de acuerdo a los recursos que en cada una de ellas sea posible movilizar para afectar los resultados” (Keohane, 1986: 194). Por tanto, el multilateralismo es un proceso efectivo de gobernanza global al constituirse no sólo en un mecanismo proveedor de información necesaria para los Estados en la definición de sus intereses y conducta entre sí, sino también uno de negociación para la resolución de problemas de dimensiones transnacionales.<sup>7</sup> Ciertamente, el enfoque Neorrealista y el Liberalismo institucional coinciden en que los Estados tienden a cooperar en función de los posibles beneficios a generarse, así como de la distribución de los costos a involucrar. Bajo ninguna circunstancia se plantea un escenario de concordia permanente; existe espacio para las discrepancias, y las ganancias producidas pueden no satisfacer las expectativas de los agentes: “es deseable que se consigan resultados tangibles, pero la ausencia de ganancias no nulifica todos los beneficios que la práctica del multilateralismo inherentemente genera” (Pouliot, 2011: 20).

En ese sentido, debe notarse que el Liberalismo institucional y el Constructivismo advierten en la estructura del sistema la existencia de fuerzas materiales, así como de ideas; producto estas últimas de la interacción entre los Estados. Las ideas se expresan en regímenes internacionales, es decir, en normas a partir de las cuales los Estados determinan su comportamiento en el sistema. “*Los regímenes internacionales*”, define Stephen Krasner, “*son los conjuntos de principios explícitos e implícitos, normas, reglas y procesos de toma de decisión en torno a los cuales concurren las expectativas de los acto-*

---

7 El aprovisionamiento de información reduce, al mismo tiempo, la incertidumbre y la anarquía en el sistema.

res en un área dada de las Relaciones Internacionales” (Krasner, 1982: 2). Dichas normas, establecidas por un conjunto de Estados, identifican pautas de comportamiento positivo y negativo, obligaciones y derechos, así como sanciones para quienes trasgreden las reglas.

Finalmente, el multilateralismo se practica de manera formal e informal. Se denomina formal por desarrollarse en el seno de organizaciones internacionales de carácter intergubernamental como en Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Organización Mundial del Comercio (OMC); los compromisos adquiridos en ese marco obligan a las partes a su cumplimiento. En cambio, se denomina informal a aquel ejercido de buena fe por un grupo significativamente menor de Estados y cuyos acuerdos son asumidos sin la mediación de obligación jurídica alguna; por ejemplo, el Grupo de los Cuatro (G-4)<sup>8</sup>, o los foros de diálogo y coordinación de IBSA, o los BRICS, como se abordará más adelante.

El multilateralismo y las normas son procesos inherentes a la gobernanza global, entendida esta última como “los procesos e instituciones, formales e informales, que guían y restringen las actividades colectivas de un grupo” (Keohane y Nye, 2000: 12). La gobernanza global es producto de la interacción no solamente del Estado y los organismos internacionales, sino también de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los conglomerados transnacionales, además de otros actores no estatales. Esa nueva interacción tiene lugar en un contexto de contestación, transformación y complementariedad de las soberanías del Estado: singularmente de su exclusividad territorial.<sup>9</sup> Dichos procesos han configurado una *cadena de coordinación minimalista* a tres niveles: local o subnacional/nacional/supranacional o global<sup>10</sup>. La sesión desoberanía posibilita el funcionamiento dedicha cadena: tanto la ejecución como la aplicación de normas y acuerdos entre los Estados y los agentes no estatales en el nivel global de la gobernanza.

La globalización ha llevado, paulatinamente, a un proceso de desterritorialización y desnacionalización de la soberanía. Ambos procesos son más evidentes en la economía, como observa Sassen: “[...] los procesos globales se materializan en los territorios nacionales. Esto lleva a una necesidad de desregulación y la formación de regímenes que faciliten la libre circulación de capital, bienes, información y servicios [...]” (Sassen, 1996: xii). Desregular la economía es una demanda, especialmente de las corporaciones privadas, y sus prácticas de gobierno desafían constantemente la soberanía de los Estados. En el momento en que una empresa decide reducir costos de producción despidiendo personal en una factoría localizada fuera de su país de origen, la soberanía del Estado anfitrión se ve comprometida; sugerir a dicha empresa a reevaluar su decisión es uno de los pocos recursos disponibles. “[...] la globalización bajo estas condiciones ha requerido de una desnacionalización parcial del territorio nacional y un cambio parcial de algunos compo-

8 Integrado por Alemania, Japón, Brasil e India; cuyo objeto fue presentar una propuesta conjunta de reforma a la estructura de Naciones Unidas, particularmente de su Consejo de Seguridad.

9 Existe una amplia e interesante literatura sobre la crisis del Estado en varios campos disciplinares; se recomienda particularmente los trabajos de Sassen, 1996; Hansen y Stepputat, 2001.

10 Se emplea este término de Keohane y Nye, quienes identifican en el globalismo una cadena de coordinación y/o ejecución carente de jerarquía, y minimalista en tanto que la gobernanza en su nivel global solo será aceptada si esta no excede a la nacional, puesto que su irrupción en la autonomía [soberanía] de los Estados se justifica claramente en términos de resultados cooperativos” (Keohane y Nye, 2000:14).



nentes de la soberanía estatal a otras instituciones, desde entidades supranacionales hasta el mercado global de capitales” (Sassen, 1996: xii).

Otro ejemplo de la contestación a la soberanía territorial de los Estados se encuentra en el Protocolo de Kyoto de 1994. Este acuerdo internacional para reducir los efectos negativos provocados por el cambio climático establecía la disminución de emisiones de gases por parte de los países signatarios. La consecución de dicho objetivo requería de los Estados no solo su compromiso, sino también legislar un marco jurídico regulatorio nacional y local. Ello demandaba, igualmente, la negociación entre el Estado, las empresas y la sociedad civil. Esos dos últimos procesos generan que ciertos Estados decidan autoexcluirse de la cadena de coordinación de la gobernanza global tornándose en una *cadena de coordinación minimalista*. “El interés colectivo es el interés nacional, y el presidente sudafricano, Thabo Mbeki, expresó que ‘el proceso de globalización necesariamente redefine el concepto y la práctica de la soberanía nacional’” (citado en Keohane y Nye, 2000: 6). Precisamente, este debate/proceso de cesión de soberanía ha sido una constante en la Política Exterior de India, como se analiza a continuación.

### 3. La No alineación y el multilateralismo

El Estado indio articuló una Política Exterior ineludiblemente influenciada por la plataforma ideológica y discursiva del Partido del Congreso Nacional Indio (Partido del Congreso): una ideología “liberal, secularista, anti-comunal, y de no violencia” (Kundra, 1956: 56). Cada uno de esos principios representaban una aspiración reivindicativa al proceso formativo del Estado, caracterizado por la violencia entre distintos grupos religiosos, falta de consenso, obstinación e intolerancia políticas, cuyo resultado fue la Partición: la creación de India y Pakistán. Por ello, la Política Exterior buscó, igualmente, construir una auto-imagen pacífica y conciliadora de la *nación india*, fundamentada, por un lado, en el pensamiento de Mohandas Karamchad Gandhi<sup>11</sup>, particularmente en dos conceptos empleados en el movimiento de independencia: *ahimsa* (no violencia)<sup>12</sup> y *purna swaraj* (autogobierno, autodeterminación o autonomía).<sup>13</sup> Y por el otro, el pensamiento liberal del Primer Ministro, Jawaharlal Nehru<sup>14</sup>, quien consideraba que la política internacional debía estar basada en la observancia del Derecho y de la moral internacionales, y el Estado indio debía situarse como ejemplo de ese comportamiento: respeto a

---

11Gandhi se incorporó al movimiento anticolonial a mediados de la primera década del siglo XX y, aunque posteriormente renunció a la presidencia Congreso Nacional Indio, su figura y pensamiento continuaron influyendo en el movimiento de independencia.

12La estrategia de la no violencia buscó diferenciar entre la fuerza represora del Estado colonial y el carácter “pacífico” de la sociedad india. Debe advertirse, sin embargo, que el movimiento de independencia fue una lucha, y no precisamente pacífica, como el discurso oficial trata de construir. Se sugiere revisar los siguientes trabajos: Chatterjee, 1993; Khilnani, 1997; Carballido, 2005.

13 Para profundizar en las implicaciones y alcances de este concepto y el de *ahimsa* en la política exterior india se sugiere revisar los trabajos de Appadorai, 1981; Prasad, 1979.

14Fue uno de los principales dirigentes del Congreso Nacional Indio, posteriormente transformado en el Partido del Congreso. Su pensamiento e incidencia aún son evidentes en las estructuras política, económica y social del país.

la integridad y a la soberanía territorial, no agresión, equidad y beneficio mutuos; y coexistencia pacífica (Nehru, 1958; Appadorai, 1981; Kundra, 1956).

De esta forma, el Estado indio instrumentó en su estrategia de Política Exterior la promoción y el ejercicio de la cooperación internacional en el marco de los foros internacionales con dos propósitos: el primero de ellos, situar a Naciones Unidas como espacio por excelencia para la resolución de divergencias; y segundo, fortalecer la proyección de su imagen. Esa convicción fue determinante para que India sometiera a consideración del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) el primer diferendo con Pakistán por la región de Cachemira (1947).<sup>15</sup> La cuestión fue tratada por el CSNU (1948), recomendándose la convocatoria de un plebiscito popular en la región (Consejo de Seguridad, 1948: 3).

Esta primera experiencia generó un inestimable aprendizaje para diplomáticos y políticos indios. Se evidenció que “el Consejo de Seguridad es un cuerpo estrictamente político, y sus miembros toman sus decisiones sobre la base de la perspectiva de sus intereses nacionales y no de los méritos de un caso en particular” (Gharekhan, 2007: 200).<sup>16</sup> Por tanto, cualquier otra divergencia política o territorial prevaeciente con algún otro Estado tendría que ser resuelta rigurosamente en el ámbito bilateral, evitando su internacionalización, a fin de preservar la soberanía del Estado indio (*purna swaraj*).<sup>17</sup> Así, la estrategia de Política Exterior atravesó por un proceso de rectificación. Discursivamente, continuó el apoyo absoluto a la cooperación internacional, a la primacía de Naciones Unidas como foro para la resolución de disputas y a iniciativas multilaterales: la descolonización, el desarme, la no proliferación. Diplomáticamente, en cada negociación se asumiría una posición de “*estricta distribución*”, es decir, de beneficio total. Son estos, precisamente, son los intersticios de la No alineación: una evidente tensión entre el multilateralismo y el interés nacional del Estado indio.

Ahora bien, las tensiones, las ambigüedades y las inestabilidades inherentes a la No alineación—concebida por Jawaharlal Nehru—y sus implicaciones en la Política Exterior india, particularmente en la práctica del multilateralismo, no deben ser subestimadas. Analizarla como una “fachada” para la consecución del interés nacional (Rana, 1969; Rubinoff, 1991) resulta improductivo. Igualmente, como la formación de un tercer bloque con ideales disímiles a la dinámica ideológica bipolar. Itty Abraham sugiere que, desde un primer momento, una minoría en India encontró en la práctica de la No alineación un instrumento excepcional y distintivo para adquirir poder en la política internacio-

---

15 La disputa territorial por la región de Cachemira tiene sus orígenes en la fase final del movimiento de independencia y en el proceso de Partición. India y Pakistán acordaron dar libertad a los principados existentes para decidir si se unían a cualquiera de los dos Estados o que estos optaran por su independencia; en esa situación estaba Cachemira. De acuerdo a las evidencias históricas, un grupo tribal descendió de las montañas del valle; el rey asumió que era un batallón del ejército pakistaní enviado para obligarlo a incorporarse a ese país. El rey solicitó ayuda a India, la cual fue negociada a cambio de que la región se incorpora como un Estado más de la Unión India (Metcalf y Metcalf, 2003:227-243; Keay, 2000: 510-515). En ese sentido, la propuesta de Nehru de llevar el asunto a la jurisdicción del CSNU fue severamente criticada por el sector más conservador del Partido del Congreso, así como por algunos partidos de la oposición, especialmente por los nacionalistas (*Praja Socialist Party* y el *Bharatiya Jana Sangh*), quienes favorecían una salida armada al conflicto.

16 El autor es diplomático de carrera y encabezó la Misión Permanente de India ante Naciones Unidas (1986-1992).

17 Este patrón conductual se transformó, paulatinamente, en una norma; el tema será abordado más adelante.

nal, pero inapropiado e impráctico en términos reales, pues el poder se adquiere y se demuestra materialmente (Abraham, 2009). Entonces, ¿cuáles son sus presupuestos? La No alineación plantea a la interdependencia en tanto mecanismo para la generación de seguridad entre Estados militarmente débiles. “La interdependencia, en este contexto, no significa simplemente enfatizar la interacción entre países independientes. La reciente experiencia de la Segunda Guerra Mundial mostró cómo un conflicto regional fue imposible de contener en razón de las alianzas y las conexiones que entrelazan lugares remotos” (Abraham, 2009: 209). La conformación de bloques supone, entonces, una confrontación latente entre los distintos países integrantes; no existe la posibilidad de que uno de ellos asuma el papel de mediador. En cambio, si en ese escenario uno o varios países deciden mantenerse fuera de los bloques, se dan las condiciones para intermediar y/o reducir sensiblemente las fricciones entre sí. En ese sentido, Abraham observa que el análisis geopolítico indio no está basado en un modelo centro-periferia, si no uno newtoniano, es decir, de *fricción entre objetos en movimiento*. En ese modelo, un conflicto entre bloques es igualmente posible; la diferencia radica en la existencia de una zona de amortiguación. “Para prevenir que la Guerra Fría estallara en un conflicto militar global, era crucial que algunos países permanecieran fuera de la lucha, no alineados con ningún bloque, para proveer, precisamente, de una zona de contención en la cual las fricciones entre ambos bloques se disiparan” (Abraham, 2009: 209). Así, es posible entender que la No alineación en la Política Exterior se operó como una plataforma para la participación libre e independiente del Estado indio (*purna swaraj*) en la política internacional y, por tanto, se pueden comprender las reticencias a su participación en alianzas y bloques internacionales, pero también a los acuerdos que limiten su soberanía. Ello, igualmente, dificulta la consecución de la cadena de coordinación en la gobernanza global.<sup>18</sup>

No trascurrió poco tiempo para advertir dichas tensiones e inestabilidades. En la primera Conferencia Afro-asiática de Bandung (1955), India mostró una clara rivalidad política con China por el liderazgo de los países congregados. India intentó convertirse en el legítimo interlocutor entre los países descolonizados y los dos bloques; mientras que China buscó conformar una alianza política anti-imperialista. Rubinoff sugiere que las reticencias de India radicaban en:

Existen razones adicionales de por qué India, el primer país en recibir su independencia y el primero en practicar la No alineación, se encontrara a sí mismo en la irónica situación de ser el primero en resistirse a las conferencias masivas [*sic.*] entre países adoptantes de similares políticas exteriores. Para empezar, los indios reconocieron que encuentros como el de Bandung proveyeron a rivales, como Pakistán, de un foro para criticar las posiciones de su país. Por consiguiente, en el futuro India estaría determinada a que mayor sustancia que el mero anticolonialismo sirviese de base para dichas reuniones. La No alineación, se esperaba, proporcionaría una mejor justificación [...] (1991: s/p).

---

18 Debe advertirse que, si bien la No alineación fue articulada en el contexto del conflicto bipolar, no fue concebida para operar ex profeso en ese escenario. Por el contrario, el anterior análisis permite advertir su funcionalidad de larga data y en escenarios de unipolaridad e incluso de multipolaridad. De ahí que el documento que inspiró esta investigación abogue no solo por la vigencia de la No alineación, sino también por su revitalización (Khilnani, 2012; Abraham, 2009).

Bandungre presentó no solo la primera reunión de países descolonizados, sino también la primera vez que se denunció el racismo, el imperialismo económico y cultural, y se defendió el derecho a la autodeterminación. Asimismo, fue la primera conferencia en la que políticos e intelectuales africanos y asiáticos articularon una respuesta al discurso hegemónico civilizatorio anglo-europeo.<sup>19</sup> El legado de esta primera conferencia, igualmente, sirvió de base para la posterior creación del MPNA, un foro formal e institucional de diálogo de aquellos países opuestos a integrarse a alguno de los bloques políticos encabezado por Estados Unidos o la Unión Soviética.

Otro ejemplo tuvo lugar durante la década de los años sesenta. India mantuvo su postura hacia la abstinencia nuclear, formando parte de las negociaciones para la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Paradójicamente, el gobierno indio consideraba que un tratado de esa índole representaba una seria limitante a su soberanía, y pretendía que el Estado conservara el derecho a decir desarrollar un programa nuclear, así como su potestad de ensayar una bomba nuclear si el contexto internacional así lo requiriese. En su momento, el propio Nehru expresó sus dudas y la ambigüedad generada en los usos de la energía nuclear: “Actualmente, tendríamos que seguir a otros países en la creación de un instituto de investigación de energía atómica, no para hacer bombas, *espero [...]*” (Nehru, 1987: 379, cursivas agregadas).

La estrategia de estricta distribución empleada por el gobierno indio en las negociaciones consistió en exigir derechos y obligaciones equitativos tanto a los Estados poseedores de tecnología nuclear, como aquellos carentes de ella; además de salvaguardar el derecho de los Estados no nucleares a desarrollar un arsenal atómico. La intención del gobierno era evidente: *exigir lo imposible*, a fin de que la otra parte cediese el máximo negociable, para ser así el más beneficiado.<sup>20</sup> El TNP finalmente fue aprobado (1968), con el rechazo de India, quien lo calificó de discriminatorio. Al respecto, Amrita Narlikar concluye en su análisis que India desplegó la misma estrategia en las primeras negociaciones del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés):

A pesar de que India es miembro fundador del GATT, sus negociadores condujeron al mundo en desarrollo a desafiar los principios centrales del estatus de la Nación Más Favorecida y de Reciprocidad, ambos pilares del acuerdo. Al proponer este desafío, India apeló a un inconfundible concepto de justicia, basado en la equidad de los resultados, en vez de la legitimidad del proceso [...] esto se tradujo en su rechazo a involucrarse en el proceso de reducción de tarifas, y en su lugar demandó ser exento de algunas obligaciones del acuerdo (mediante el Trato Especial y Diferenciando), así como del acceso a mercados de países desarrollados (a través del Sistema Generalizado de Preferencias) (Narlikar, 2006: 63).

La equidad y la justicia son dos principios de incuestionable trascendencia en cualquier acuerdo de cooperación internacional; sin embargo, en aras de favorecer la guber-

---

19 Para ampliar el análisis de la Conferencia de Bandung se recomienda, Appadorai, 1955; Kahin, 1956; Mackie, 2005; Pauker, 1965; Abraham, 2009.

20 Una estrategia de ese tipo puede llegar a representar un período significativo de tiempo, al grado de desgastar a las partes. En ese escenario, la parte beneficiada continúa siendo aquella a ser regulada, en este caso el Estado indio.

nanza global, los Estados ceden soberanía, como en el caso del TNP<sup>21</sup> y del GATT. El rechazo de India al régimen internacional de la no proliferación nuclear, muestra la ambigüedad y las inestabilidades del discurso de abstinencia nuclear, a la vez que cuestiona su compromiso con el multilateralismo y, por ende, con la gobernanza global. Mientras que, en materia comercial, representa una clara provocación al orden económico imperante. Finalmente, en esos dos eventos el Estado indio se legitimó a sí mismo frente a sus ciudadanos: la soberanía del país quedó intacta, se desafió el *status quo*, se reafirmó su vocación tercermundista, y se *dio voz* a los países con nula capacidad de negociación.

Hasta esta parte se ha tratado de notar la articulación de la No alineación como norma en el ejercicio de la Política Exterior, es decir, un marco referencial de actuación. Las normas establecen pautas regulativas de comportamiento y los agentes colaboran en su difusión. En este caso, esos agentes en la Política Exterior son aquellos políticos involucrados en su diseño, los funcionarios y diplomáticos encargados de su aplicación.<sup>22</sup> Ahora bien, dicho marco referencial de actuación se traslada con la práctica del multilateralismo. A continuación, se analizarán las continuidades y rupturas de dicho comportamiento en la participación de India en un organismo regional y en un foro de diálogo y coordinación financiera.

#### 4. 1. SAARC

A principios de los años ochenta, el Sur de Asia mostraba muy poco dinamismo económico en comparación con otras regiones; por ejemplo, el Sudeste Asiático, en donde los países miembros del organismo de cooperación regional, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), reportaban crecimiento económico sostenido, resultado de factores internos y externos, entre ellos, la estabilidad política intra-regional. La falta de esa última variable en el Sur de Asia representaba una aparente barrera para la creación de un organismo similar.

El papel de India en la región, por otro lado, siempre ha generado suspicacias: por su preponderancia territorial, económica y militar. Sri Lanka y Bangladesh han compartido el temor de ser *absorbidos* por India. La relación entre Pakistán e India ha complicado, igualmente, la dinámica en la zona. Por su parte, India había mostrado poco interés en la creación de un organismo regional, y tras la invasión soviética de Afganistán (1979), se incrementó la amenaza de que una propuesta de esa índole fuera patrocinada por Estados Unidos, llevando a su involucramiento en la zona. De hecho, no se había registrado una iniciativa para, siquiera, plantear al Sur de Asia como región política y económica. “Las primeras nociones en esa materia fueron difusas [...] no fue sino hasta 1977-80 que el concepto de Sur de Asia como región se desarrolló, cuando el presidente Ziaur Rahman

---

21 Se encuentra irrefutable el argumento indio en contra de este tratado: es discriminatorio, desigual jurídicamente, y legitima el monopolio del uso de la energía nuclear a cinco Estados; sin embargo, en esta parte se está analizando la tensión inherente de la no alineación al ser operativa.

22 Para ampliar el estudio de las normas en la política exterior se recomienda, Ruggie, 1998; Hopf, 2002; Eyre, 1996; Axelrod, 1986; Katzenstein, 1996; Ogden, 2010; Finnemore y Sikkink, 1998.

de Bangladesh sugirió que los siete países del Sur de Asia deberían trabajar en un arreglo de cooperación para mejorar los problemas económicos (Ghosh, 2013: 5).<sup>23</sup>

El gobierno de Bangladesh hizo llegar a sus pares en la región una propuesta inicial para la creación de un foro de cooperación regional en el sentido más amplio. Las primeras reuniones se celebraron con funcionarios de bajo nivel de Bhután, Bangladesh, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka, con el fin de evitar una excesiva politización y facilitar las actividades del comité técnico, encargado de identificar áreas de posible cooperación. Los temas de mayor relevancia y complejidad fueron reservados para los ministros de asuntos exteriores, quienes redactarían el borrador de la propuesta final a ser negociado por los respectivos Jefes de Estado y Gobierno.

India accedió a tomar parte de las reuniones por el temor a ser aislada y que el posible organismo conspirara en su contra (Ghosh, 2013; Sharma, 2001; Nuruzzaman, 1999; Baral, 1985; Kholi, 1988). No obstante, su posición fue clara: el futuro organismo regional no sería el escenario para la resolución de diferendos bilaterales. En el primer encuentro de *Foreign Secretaries*, realizado en Colombo (1981), el *Foreign Secretary* indio, S. D. Sathe señaló:

Suscribimos totalmente el punto de vista expresado en [el documento circulado por Bangladesh] que en el futuro posible la cooperación regional en el Sur de Asia *tiene que ser limitada* a los campos económico, técnico, científico, social y cultural [...] En esta etapa, sería útil mencionar que llegamos a un acuerdo inequívoco en lo que llamamos “*reglas básicas*”, *las cuales deben gobernar el ejercicio de la cooperación regional [entre ellas] aquí presentaré un principio a seguir escrupulosamente: evitar discusiones de asuntos bilaterales y contenciosos, y que todas las decisiones con respecto a la cooperación regional deberán ser tomadas por unanimidad* (Ministry of Foreign Affairs, Government of India, 1981:127, cursivas agregadas).

Con estas tres condiciones continuaron las reuniones. Las estructuras de gobierno de la organización, denominada *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC), perfiló a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno como la máxima estancia de toma de decisiones, seguido por el Consejo de Ministros, el Comité Permanente y los Comités Técnicos. Las áreas de cooperación identificadas fueron la agricultura y el desarrollo rural, comercio, telecomunicaciones, educación, ciencia y tecnología, salud y cultura. A ese respecto, debe mencionarse que India estaba a favor dinamizar económicamente la región; sin embargo, Sri Lanka y Bangladesh se opusieron a ampliar el tema por temor a que llevara a una posible apertura comercial, la cual los posicionaría en desventaja frente al primero. “El abordaje de India fue sugerir [...] una división del trabajo basada en factores locales, los cuales podrían fortalecer la base económica de la región y la infraestructura. No obstante, India no forzó el tema, dado que su política era apresurar paulatinamente el proceso de cooperación regional” (Sharma, 2001:107). Finalmente, India también se resistió a dotar al nuevo organismo de una base ideológica, así como al

---

23 En ese sentido, debe mencionarse a la iniciativa nepalí por declarar a la región “zona de paz y libre de armas nucleares”.

establecimiento de principios o parámetros regionales a partir de los cuales se diseñara la Política Exterior de los países miembros (Kohli, 1988).

La SAARC quedó formalmente establecida en la conferencia realizada en la capital de Bangladesh, Dhaka, en 1985. En las “*provisiones generales*” de la Carta de la Organización se refrendó que “1. Las decisiones a todos los niveles deberán ser tomadas sobre la base de la unanimidad; 2. Los asuntos bilaterales y contenciosos serán excluidos de las deliberaciones” (South Asian Association for Regional Cooperation, 1985: s/p). Asimismo, se acordó que el máximo órgano se reuniría anualmente, lo cual ocurrió de manera ininterrumpida hasta 1988. A partir de la década de los años noventa y comenzado el nuevo siglo, la Cumbre se ha celebrado intermitentemente por la polarización del ambiente político.

## 4. 2. BRICS

El foro de diálogo y coordinación financiera<sup>24</sup> de los BRIC se reunió por primera vez en la ciudad rusa de Ekaterimburgo, en junio de 2009.<sup>25</sup> El objetivo fue coordinar una posición conjunta a ser presentada en la reunión del Grupo de los Veinte (G-20)<sup>26</sup>, en Londres. El planteamiento reivindicaba una reforma integral y amplia del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el marco de la crisis financiera global:

Nos comprometemos a promover la reforma de las instituciones financieras internacionales, a fin de reflejar los cambios en la economía mundial. Las economías emergentes y en vías de desarrollo deben tener una voz más significativa, así como una mayor representación en las instituciones financieras internacionales, y sus dirigentes deben ser designados mediante un proceso abierto, transparente, cuyo proceso de selección esté basado en los méritos. (Ministry of External Affairs, Government of India, 2012).

La coyuntura de la crisis financiera de 2009 tuvo varias implicaciones políticas y económicas. Por segunda ocasión en la historia, la recesión económica tuvo su epicentro entre los países más desarrollados, generando así la desestabilización del sistema financiero y monetario global. Sólo las economías emergentes, especialmente las de China, India, y en menor grado las de Brasil, Rusia y Sudáfrica fueron capaces de mantener su crecimiento ininterrumpido, así como su liquidez. En consecuencia, los tres últimos países estuvieron dispuestos a incrementar su participación monetaria en el FMI<sup>27</sup>, a cambio

---

24 Los BRICS han transitado de una agenda enfocada al sistema financiero internacional a otra más amplia: desarrollo social, comercio, entre otros. Sin embargo, solamente se han materializado acciones en la esfera financiera como la creación del Nuevo Banco de Desarrollo. Razón por la cual en esta investigación se mantendrá la definición de foro de diálogo y coordinación financiera.

25 Sudáfrica fue invitado a unirse al foro hasta la reunión de Sanya, China en 2011.

26 De hecho, el G-20 es otro ejemplo de mecanismo multilateral informal, creado durante la crisis financiera de 2009 para negociar, de forma expedita y ajena a los protocolos de Naciones Unidas, una nueva ingeniería financiera capaz de mantener los flujos de capital.

27 Se realizó a través de la reasignación de los derechos especiales de giro (DEG), por un monto total de 250 mil millones de dólares, más una asignación extraordinaria equivalente a 33 mil millones de dólares (Banco de México, 2009). Cabe mencionar que el Senado de Estado Unidos aún no ha ratificado las reformas a los DEG.

de la restructuración del proceso de elección de los miembros de la Junta de Gobierno y una redistribución del poder de voto. China se convertiría en el tercer más grande accionista del FMI, superando a Alemania, como parte de una transferencia del seis por ciento del poder de voto a las economías más dinámicas y sub representadas (Hampson y Heinbecker, 2011: 304).<sup>28</sup>

Resulta por demás señalar que los BRICS no han expresado su intención por cambiar el actual modelo de economía de mercado; en realidad, uno de los temas más importantes en su agenda es, precisamente, la reducción de las barreras al comercio. “Al respecto, nos comprometemos e instamos al resto de los Estados a resistir todas las formas de proteccionismo comercial y a luchar contra las restricciones disfrazadas al comercio. Coincidimos en la necesidad de que los resultados de las conversaciones del comercio multilateral de la Ronda de Doha sean amplios y equitativos, de tal suerte, que cumplan con su mandato de ‘*ronda del desarrollo*’” (Ministry of External Affairs, Government of India, 2010, s/p).

Los líderes de los países integrantes de los BRICS se han reunido en ocho ocasiones<sup>29</sup>. Los ministros de relaciones exteriores, finanzas, agricultura, salud y comercio, así como los gobernadores de los bancos centrales y los encargados de la seguridad nacional se han reunido de manera ininterrumpida desde 2008.

Asimismo, se ha creado el Foro de Negocios, la Red de Centros de Estudios, el Grupo de Investigación Económica, y el *Joint Economy Study*, este último comisionado a elaborar el “*Informe BRICS*”, en el que se detallaron las áreas de sinergia y complementariedad (Ministry of External Affairs, Government of India, 2012). En la cumbre de Nueva Delhi (2012), se acordó el comienzo de las consultas para la creación de un Banco de Desarrollo encargado de “movilizar recursos para infraestructura y proyectos sustentables entre los BRICS y otras economías emergentes y países subdesarrollados, con el fin de complementar los existentes esfuerzos multilaterales e instituciones financieras regionales para el crecimiento y el desarrollo globales” (Ministry of External Affairs, Government of India, 2012).

Tras un año de negociaciones y con las dudas de India, el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) fue formalmente anunciado en julio de 2014, con cien mil millones de dólares como capital base (Ministry of External Relations, Government of Brazil, 2014: s/p). Se acordó que China aportaría \$41 mil millones; India, Brasil y Rusia \$18 mil millones cada uno, y Sudáfrica \$5 mil millones (The Hindu, 2015: s/p). Su sede se ubica en Shanghai, China, y su actual presidente es el indio, K. V. Kamath.

## 5. Multilateralismo minimalista

Existe una amplia literatura para explorar teóricamente a la SAARC (Dadhich, 2005; Mukherjee-Reed, 1997; Gonslaves y Jetly, 1999, Nuruzzaman, 1999, Saéz, 2011; Haider, 2001; Murthy, 1988; Pandian, 2002; Patnaik, 2004). Ciertamente, su genealogía y desarrollo retan las premisas elaboradas por la teoría de la integración económica, además de

<sup>28</sup> Actualmente, China es el tercer socio de FMI. Se agradece la observación a los evaluadores del artículo.

<sup>29</sup> Ekaterimburgo, Rusia, 2009; Brasilia, Brasil, 2010; Sanya, China, 2011 (integración de Sudáfrica); Nueva Delhi, India, 2012; Durban, Sudáfrica, 2013; Fortaleza, Brasil, 2014; Ufa, Rusia, 2015 y Goa, India, 2016.



circunscribirse en un regionalismo singular. Sería un ejercicio poco productivo observar esta experiencia en tanto poco o nada exitosa. Este organismo regional, igualmente, se ha enfrentado de manera reiterada no sólo a expectativas y reticencias políticas de sus países miembros, sino también al pesimismo académico de especialistas locales y de otras latitudes (Ghosh, 2013; Obino, 2009; Chaundhury, 2006; Chitty, 1994; Surendra, 2015; Upadhyay, 2000; Hussain, 1999; Kohli, 1988; Ahmar, 2011; Sáez, 2011).<sup>30</sup>

Más allá de dichos presupuestos analíticos, el interés metodológico ha sido ilustrar cómo la participación del Estado indio en este organismo regional puede estar supeditado al marco referencial normativo de su Política Exterior. Es decir, las ambigüedades no solo consiguen situarse en el ámbito de una estrategia para evitar la imposición de decisiones contrarias o desfavorables a los intereses regionales indios, sino también a la existencia de normas conductuales a partir de las cuales la práctica del multilateralismo se reduce a su mínima expresión.

En ese sentido, la interdependencia y el multilateralismo inherente a la SAARC ha representado, por un lado, un desafío permanente para el ejercicio de la soberanía de India: limita su libre participación al ser una estructura institucional basada en el costo-beneficio colectivo cuando se trata de macrotemas: seguridad, diferendos territoriales, comercio. Por otro, evidencia—paradójicamente—cierta relevancia instrumental para India, singularmente en microtemas o áreas específicas de cooperación de menor rango, cuya ejecución y cumplimiento no comprometen a la soberanía territorial: exención de visas diplomáticas, programas para el desarrollo agrícola, acciones conjuntas para el combate a enfermedades, intercambios académicos, entre otros. Finalmente, entre un importante grupo de diplomáticos y de hacedores de Política Exterior indios aún prevalece esa visión tradicional en torno a que la permanencia como miembro de pleno derecho a un bloque tanto político como comercial, es desfavorable a los intereses indios.

La conducta de India en los BRICS no es diametralmente distinta. Las asimetrías de poder existentes en ese foro de diálogo y coordinación financiera no le son del todo favorables, teniendo en cuenta la preponderancia política y económica de China. Y, sin embargo, los contrapesos con el resto de los integrantes le proveen de cierto grado de maniobra; coaligándose cuando sus intereses así lo requieren. Ello se asemeja a su participación en el MNPA y en el G-77. El carácter no vinculante y de coordinación de ciertos temas financieros del foro le permite disentir y oponerse, es decir, representar el papel descrito en el esquema newtoniano, así como en la concepción de la No alineación: ser el actor libre para reducir las fricciones entre los miembros de alianzas o bloques.

En ese escenario, resulta de gran relevancia preguntarse ¿cuáles son los fines perseguidos por India en este mecanismo de coordinación? Existe una incipiente discusión al respecto, discusión de la cual han tomado parte un reducido número de especialistas del área<sup>31</sup>. Precisamente, dichos perfiles configuran los términos de referencia de dicha

---

30 El papel de la SAARC resulta, igualmente, ambivalente en términos diplomáticos. A pesar de ser menospreciada por el miembro más importante, sigue siendo relevante en tanto mecanismo de presión y protesta; prueba de ello han sido las ocasiones en que Sri Lanka, Pakistán, Bangladesh y la propia India han cancelado su participación en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno en razón del contexto político regional (Obino, 2009; Patnaik, 2010).

31 Se revisaron algunos trabajos colectivos dedicados al análisis de la política exterior india y/o el *nuevo papel* de India en la política global para tratar de referenciar una posible discusión del tema (Sáez y Singh,

discusión, centrada en el origen (financiero y no político), en la falta de convergencias y desencuentros entre los miembros de los BRICS. Por ejemplo, Ashok Malik nota que “[p]arte del problema con los BRICS es que parece un constructo artificial, no un bloque forjado por la guerra, convergencias políticas o sinergias económicas. Su epicentro es el triunvirato de los años noventa Rusia-India-China (RIC) propuesto por los rusos en un intento por balancear la hegemonía estadounidense [...]” (2012: s/p). Por su parte, Rajiv Bhatia observa en la “Declaración de Sanya” (2011) una suerte de posicionamiento conjunto en torno a la reforma de las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), así como de Naciones Unidas. No obstante, en el contexto de la crisis de Libia se evidenciaron las diferencias: “*Previo a la Cumbre de Sanya*”, menciona Bhatia, “los cuatro países se abstuvieron de votar la resolución en N[acciones] U[nidas], proveyendo así de cobertura a la intervención occidental, y uno (Sudáfrica) apoyó la resolución. En la Cumbre; sin embargo, los cinco miembros expresaron su rechazo al uso de la fuerza y el respeto al principio de no interferencia en los asuntos internos de una nación” (2011: s/p). Ese episodio demuestra no solo cuán complicado resultaría articular una postura internacional común—si acaso se ha planteado explícitamente tal cosa—, sino también las discrepancias en torno a la prevalencia y la vigencia de los principios tradicionales del derecho internacional en el marco de acciones militares conjuntas.

## 6. Conclusiones

En los dos casos abordados, con sus respectivas particularidades históricas y temporales, ha sido posible identificar los términos del debate en torno al papel de India en el contexto regional y global, e indirectamente a la propia gobernanza global. Esos términos refieren a la concepción y diseño de la Política Exterior, articulada en una estrategia poco conciliadora entre los intereses nacionales y la práctica del multilateralismo. La participación de India en la SAARC y en los BRICS, este último un foro con poco grado de institucionalización y solo compromiso retórico, ha estado supeditada normativamente a la No alineación, es decir, se da continuidad a su papel de mediador y dificulta la consecución de la cadena de coordinación en la gobernanza global.

En este artículo se ha tratado de evidenciar teóricamente, en la *praxis* y desde una perspectiva histórica, cómo fue articulada la política de la No alineación y cómo dicha concepción ha llevado a la práctica de un multilateralismo sumamente singular. A su vez, esa práctica dificulta, por tanto, la gobernanza global. La participación del Estado indio en un acuerdo, en un organismo regional o en un foro de diálogo y cooperación no representa en sí mismo contribuir a la gobernanza global.

En la medida en que los Estados participantes de mecanismos multilaterales o regionales transformen los compromisos adquiridos y los incorporen a los niveles nacional y local, entonces, se puede presenciar el funcionamiento de la mencionada cadena de coordinación de la gobernanza global. En el caso del Estado indio, dicha cadena de coordinación ha sido minimalista, teniendo en cuenta que es partícipe de acuerdos y regíme-

---

2011; Ganguly, 2010; Sinha y Mohta, 2007; Pant, 2009. En ninguno se analiza ni la participación de India en los BRICS ni el foro en sí.

nes globales en la medida que estos, al ser transformados y aplicados a los niveles nacional y local, no implican supeditar el ejercicio de su soberanía territorial. Así, la participación de India en la SAARC y los BRICS evidencia sus reticencias a las reconfiguraciones de la gobernanza global.

Los diplomáticos, estrategas y políticos indios coinciden en que India debe desempeñar un papel más determinante en la política global; sin embargo, no han sido capaces de articular e instrumentar una nueva estrategia para su consecución. No es por tanto paradójico que se sugiera revalorar explícitamente la No alineación. En ese sentido, debe hacerse notar que dichos actores pocas veces se refieren a India como potencia emergente. Manjari Chatterjee-Miller, sugiere que ha sido en “Occidente” donde se ha generado esa imagen/percepción (2013), la cual responde a cierto grado de ansiedad política generada desde la conclusión de la Guerra Fría y ante la falta de un contrapeso a China. Igualmente, dicha imagen/percepción ha generado una serie de expectativas sobre la Política Exterior india y los compromisos multilaterales. Por ejemplo, se ha intentado emplear intermitentemente la *Carta Democrática*, pero ha generado más dudas que aciertos. India, como otros países, no ha estado dispuesta a sacrificar su relación económica y comercial con aquellos países considerados poco o nada democráticos: Irán, Birmania, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Kazajstán.

Shashi Tharoor, diplomático indio, ha sugerido que una Política Exterior sustentada en la ética y la democracia puede representar un riesgo a la seguridad territorial y económica del país (Tharoor, 2007). Finalmente, el incremento de la participación de India en la agenda global representa mayor compromiso con la gobernanza global; cabe preguntarse si está dispuesta a ceder cada vez más soberanía. Las experiencias de India en mecanismos multilaterales como la SAARC y los BRICS han mostrado un marcado patrón normativo (No alineación y estricta distribución). A partir de ese patrón, el Estado indio persiste en caracterizar al sistema internacional newtonianamente.

## 7. Referencias bibliográficas

- Abraham, Itty (2008), “From Bandung to NAM: Non-alignment and Indian Foreign Policy, 1947-65”, *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 46, núm. 2, pp. 195-219.
- Abraham, Itty (2009), “Contra-proliferation: interpreting the meanings of India’s nuclear tests in 1974 and 1998”, en Sagan, Scott (ed.) *Inside nuclear South Asia*, Stanford: Stanford University Press, pp. 106-136.
- Ahmar, Moonis (2011), “China in SAARC? To What Effect?: A Pakistani Perspective”, *Strategic Analysis*, vol. 35, núm. 3, 508-510.
- Appadorai, Angadipuram (1981), *The domestic roots of India’s foreign policy, 1947-1972* Delhi: Oxford University Press.
- Bajpai, K. Shankar (2013), “Knowing what’s good for us” (en línea) [Fecha de consulta 14. 01. 2013]  
<http://www.indianexpress.com/news/knowning-what-s-good-for-us/728788>
- Banco de México (2009), “Asignación de Derechos Especiales de Giro (DEG) a México”, (en línea) [Fecha de consulta 24. 07. 2012]  
<http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la->

prensa/comunicados/miscelaneos/boletines/%7BC780C160-D490-D834-9609-9E88BA935214%7D. pdf

- Baral, Lok Raj (1985), "SARC, but no 'shark': South Asian Regional Cooperation in perspective". *Pacific Affairs*, vol. 58, núm. 3, pp. 411-426.
- Baruah, Amit (2013), "Engagement yes, cravenness no". *The Hindu* (en línea) [Fecha de consulta 24. 01. 2013]  
<http://www.hindu.com/2004/05/30/stories/2004053000560900.htm>
- Basu, Prasenjit K. et. al. (2005), *India as a New Global Leader* London: The Foreign Policy Centre.
- Chakravorti, Bhaskar (2014), "A new club for India". *The Indian Express*, August 4, (en línea) [Fecha de consulta 2. 07. 2015]  
<http://indianexpress.com/article/opinion/columns/a-new-club-for-india/>
- Chatterjee-Miller, Manjari (2013), "India's Feeble Foreign Policy", *Foreign Affairs*, núm. 14, pp. 14-19.
- Chaundhury, Anasua Basu Ray (2006), *SAARC at Crossroads, The Fate of Regional Cooperation in South Asia*, New Delhi, Samskriti.
- Chiriyankandath, James (2004), "Realigning India: Indian foreign policy after the Cold War", *The Round Table*, vol. 93, núm. 374, pp. 199-211.
- Chitty, Naren (1994), *Framing South Asian Transformation*, New Delhi, South Asian Publishers.
- Dadhich, Ramesh (2005), "Understanding SAARC: Regional cooperation in neo-colonial context". *Indian Journal of Asian Affairs*, vol. 18, núm. 1, pp. 49-64.
- Ganguly, Sumit (ed.) (2010), *India's foreign policy: retrospect and prospect* New Delhi: Oxford University Press.
- Ganguly, Sumit, (1991), "Review", *The Journal of Asian Studies*, vol. 50, núm. 3, pp. 719-720.
- Gharekhan, Chinmaya R. (2007), "India and the United Nations", en: Sinha, Atish & Madhup Mohta (ed.), *Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities* New Delhi: Foreign Service Institute.
- Ghosh, Partha S. (2013), "An enigma that is South Asia: India versus the Region". *Asia-Pacific Review*, vol. 20, núm. 1, pp. 100-120.
- Gonslaves, Eric; Jetly, Nancy (eds.) (1999), *The Dynamics of South Asia: Regional Cooperation and SAARC*, London, SAGE.
- González Castañeda, Mario; Bavoleo, Bárbara (2010). "Atomizando a la nación: la energía nuclear en el discurso de la nación de India". *Memoria y Sociedad*, vol. 14, núm. 29, pp. 125-142.
- González Castañeda, Mario (2011), "La Política Exterior india: entre la continuidad normativa y la irrupción institucionalizada", en: Oropeza García, Arturo (coord.) *BRICS: el difícil camino entre el escepticismo y el asombro* México, D. F.: UNAM, pp. 423-437.
- Hagerty, Devin T. (2005), *South Asia in world politics* Lanham: Rowman & Littlefield.

- Haider, Zaglul (2001), "Crises of Regional Cooperation in South Asia", *Security Dialogue*, vol. 32, núm. 4, pp. 423-437.
- Hampson, Osler; Heinbecker, Paul (2011), "The 'New' Multilateralism of the Twenty-First Century". *Global Governance*, núm. 17, pp. 299-310.
- Harris, Jerry (2005), "Emerging Third World Powers: China, India and Brazil". *Race & Class*, vol. 46, núm. 3, pp. 7-27.
- Harshe, Rajen (2005), "South Asian regional cooperation", en: Harshe, Rajen y K. M. Seethi (eds.) *Engaging with the World: critical reflections on India's foreign policy* New Delhi: Orient Logman, pp. 319-341.
- Hussain, A (2000), "The Imperative of a Political Agenda for SAARC", en Upreti, Bhuwan Chandra (ed.), *SAARC: Dynamics of Regional Cooperation in South Asia*, New Delhi, Kalinga Publications, vol. 1.
- India-Brazil-South Africa Dialogue Forum. "Brasilia Declaration" (en línea) [Fecha de consulta 22. 07. 2012]  
[http://ibsa.nic.in/brasil\\_declaration.htm](http://ibsa.nic.in/brasil_declaration.htm)
- India-Brazil-South Africa Dialogue Forum. "1st IBSA Summit Declaration, Brasilia, 2006" (en línea) [Fecha de consulta 2. 07. 2013]  
[http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/declarations/1st\\_summit\\_declaration.pdf](http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/declarations/1st_summit_declaration.pdf)
- India-Brazil-South Africa Dialogue Forum. "2<sup>nd</sup> IBSA Summit Declaration, Tshwane, 2007" (en línea) [Fecha de consulta 22. 07. 2012]  
[http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/declarations/2nd\\_IBSA\\_Summit\\_Declaration\\_-\\_Tshwane\\_2007.pdf](http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/declarations/2nd_IBSA_Summit_Declaration_-_Tshwane_2007.pdf)
- India-Brazil-South Africa Dialogue Forum. "About IBSA background" (en línea) [Fecha de consulta 2. 07. 2013]  
<http://www.ibsa-trilateral.org/about-ibsa/background>
- Jetly, Rajshree (2003), "Conflict management strategies in ASEAN: perspectives for SAARC". *The Pacific Review*, vol. 16, núm. 1, pp. 53-76.
- Khilnani, Sunil. *The idea of India* London: Hamish Hamilton, 1997.
- Khilnani, Sunil, et al (2012), *Nonalignment 2. 0. A foreign and strategy policy for India in the Twenty First Century* New Delhi, National Defence College & Centre for Policy Research.
- Keay, John (2000). *India: A History*, New York: Grove Press.
- Keohane, Robert (1986), "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", en: Keohane, Robert (ed.), *Neorealism and its critics* New York: Columbia University Press.
- Keohane, Robert (1989), "La teoría de la estabilidad hegemónica y los cambios en los regímenes económicos internacionales: 1967-1977", en Keohane, Robert; *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las Relaciones Internacionales* Buenos Aires: GEL, pp. 39-54.

- Kohli, Manoram (1988), "India and South Asian regional cooperation". *The Indian Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 3, pp. 301-311.
- Krasner, Stephen (1983), "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", en: Krasner, Stephen (ed.) *International regimes* Ithaca: Cornell University Press, pp. 1-21.
- Makarychev, Andrey, Morozov, Viatcheslav (2011), "Multilateralism, Multipolarity, and Beyond: A Menu of Russia's Policy Strategies". *Global Governance*, núm. 17, pp. 353-373.
- Malik, Ashok (2012), "Alphabet soup". *Outlook*, (en línea) [Fecha de consulta 15. 01. 2013]  
<http://www.outlookindia.com/article.aspx?280442>
- Mehta, Pratap Bhanu (2009), "Still under Nehru's shadow? The absence of foreign frameworks in India". *India Review*, vol. 8, núm. 3, pp. 209-233.
- Metcalf, Barbara y Thomas Metcalf (2003). *A Concise History of India*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministry of External Affairs, Government of India (1981), "Ministry of External Affairs Record, 1981", vol. XXVII, núm. 1.
- Ministry of External Affairs, Government of India (2009), "Joint Statement of the BRIC Countries Leaders, Yekaterinburg, Russia", (en línea) [Fecha de consulta 22. 06. 2012]  
<http://www.bricsindia.in/firstSummit.html>
- Ministry of External Affairs, Government of India (2010), "Joint Statement of the BRIC Countries Leaders, Brasilia", (en línea) [Fecha de consulta 22. 06. 2012] <http://www.bricsindia.in/secondSummit.html>
- Ministry of External Affairs, Government of India (2012). "India and BRICS", (en línea) [Fecha de consulta 22. 06. 2012]  
<http://www.bricsindia.in/india.html>
- Ministry of External Affairs, Government of India (2012), "Fourth BRICS Summit-Delhi Declaration", (en línea) [Fecha de consulta 22. 06. 2012] <http://www.bricsindia.in/delhi-declaration.html>
- Ministry of External Relations, Government of Brazil (2014), "Agreement on the New Development Bank", (en línea) [Fecha de consulta 27. 08. 2015]  
<http://brics.itamaraty.gov.br/agreements>
- Mukherjee, Kunal (2014), "The South Asian Association for Regional Cooperation: Problems and prospects". *Progress in Development Studies*, vol. 14, núm. 4, pp. 373-381.
- Mukherjee, Rohan; Malone, David (2011), "From High Ground to High Table: The Evolution of Indian Multilateralism". *Global Governance*, núm. 17, pp. 311-329.
- Mukherjee-Reed, Anaya (1997), "Regionalization in South Asia: Theory and Praxis", *Pacific Affairs*, vol. 70, núm. 2, pp. 235-251.
- Narlikar, Amrita (2006), "Peculiar chauvinism or strategic calculation? Explaining the negotiat-

- ing strategy of a rising India". *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, p. 59-76.
- Nuruzzaman, Md (1999), "SAARC and Subregional Co-operation: Domestic politics and Foreign Policies in South Asia". *Contemporary South Asia*, vol. 3, núm. 3, pp. 311-322.
- Nye, Joseph & John Donahue (eds.) (2000). *Governance in a globalizing world*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press,
- Obino, Francesco (2009), "SAARC: The political challenge for South Asia and beyond". *Economic and Political Weekly*, vol. 44, núm. 9, pp. 118-125.
- Pandian, S. G. (2002), "Moving South Asia's Economies beyond the Indo-Pakistan Paradigm in the South Asian Regional Association for Cooperation", *Contemporary South Asia*, vol. 11. , núm. 3, pp. 32-344.
- Pant, Harsh V (2008), *India negotiates its rise in the international system* New York: Palgrave.
- Pant, Harsh V (2009), "Indian foreign policy challenges: substantive uncertainties and institutional infirmities". *Asian Affairs*, vol. 50, núm. 1, pp. 90-101.
- Pant, Harsh V. (ed.) (2009), *Indian foreign policy in a unipolar world*, New Delhi: Routledge.
- Patnaik, Smruti S. (2004), "Indo-Pak Relations and the SAARC Summits", *Strategic Analysis*, vol. 28, núm. 3, pp. 427-439.
- Patnaik, Smruti S. (2010), "SAARC at 25: An Incredible Idea still in its Infancy", *Strategic Analysis*, vol. 34, núm. 5, pp. 671-677.
- Perkovich, George (2000), "What makes the Indian bomb tick?", en: Sar Desai, D. R. (ed.). *Nuclear India in the Twenty-First century* New York: Palgrave, pp.
- Pouliot, Vincent (2011), "Multilateralism as an End in Itself". *International Studies Perspectives*, núm. 12, p. 18-26.
- Prasad, Bimal (ed.) (1979), *India's foreign policy: studies in continuity and change* New Delhi: Vikas.
- Raja, Mohan C. (2004), *Crossing the Rubicon: the shaping of India's new foreign policy*, New York: Palgrave Macmillan
- Rubinoff, Arthur G (1991), "The multilateral imperative in India's foreign policy", *Round Table*, vol. 31, núm. 9, s/p.
- Ruggie, John (1992), "Multilateralism: The Anatomy of an Institution". *International Organization*, núm. 46, pp. 561-598.
- Sáez, Lawrence (2011), *The South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC): An Emerging Collaboration Architecture*, London, Routledge.
- Sikri, Rajiv (2009), *Challenge and strategy* New Delhi, SAGE.
- South Asian Association for Regional Cooperation. "SAARC Charter", 1985 (en línea) [Fecha de consulta 2. 07. 2015]  
<http://www.saarc-sec.org/SAARC-Charter/5/>
- Sharma, Suman (2001), "India and SAARC". *India Quarterly*, vol. 57, núm. 2, pp. 99-120.
- Surendra Kumar, S. Y. "China's SAARC Membership: The Debate", *International Journal of*

China Studies, vol. 6, núm. 3, pp. 299-311.

- Tharoor, Shashi (2007), "Can India afford an ethical foreign policy?" (en línea) [Fecha de consulta 12. 01. 2013]  
[http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2007-10-14/all-that-matters/27996147\\_1\\_foreign-policy-uncomfortable-question-pandit-nehru](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2007-10-14/all-that-matters/27996147_1_foreign-policy-uncomfortable-question-pandit-nehru)
- Taylor, Ian (2009), "The South will Rise Again? New Alliances and Global Governance: The India-Brazil-South Africa Dialogue Forum". *Politikon*, vol. 36, núm. 1, p. 45-58.
- The Hindu (2015), "The building of the BRICS bank". *The Hindu*, May 18, (en línea) [Fecha de consulta 2. 07. 2015]  
<http://www.thehindu.com/business/the-building-of-the-brics-bank/article7214558.ece>
- Waltz, Kenneth (1979), *Teoría de la Política Internacional* Buenos Aires: GEL.
- Waltz, Kenneth (2000), "Structural Realism after the Cold War". *International Security*, vol. 25, núm. 1, pp. 5-41.
- Wendt, Alexander (1987), "The Agent-Structure Problem in International Relations". *International Organization*, vol. 41, núm. 3, pp. 335-370.
- Yahya, Faizal (2004), "Pakistan, SAARC and ASEAN Relations". *Contemporary Southeast Asia*, vol. 26, núm. 2, p. 346-75.



# A intensidade tecnológica das exportações de bens criativos: uma comparação entre o Brasil e Argentina entre 2003 a 2012<sup>1 2</sup>

***La intensidad tecnológica de exportaciones bienes creativos : una comparación entre Brasil y Argentina entre 2003 y 2012***

***Technological intensity of creative goods exports: a comparison between Brazil and Argentina between 2003-2012***

**Judite Sanson de Bem<sup>3</sup>, Moisés Waismann<sup>4</sup> y Margarete Panerai Araújo<sup>5</sup>**

**Resumo:** O comércio entre as nações tem se diferenciado, pois o crescente fluxo global acrescentou os bens e serviços criativos. As exportações providas dessas indústrias não necessariamente estão imbuídas de intensidade tecnológica. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é apresentar uma análise de evidências de classificação das exportações de diferentes setores criativos e sua intensidade tecnológica, fazendo uso dos dados disponibilizados pela UNCTAD, entre o Brasil e Argentina. A metodologia da pesquisa caracteriza-se como aplicada de cunho quantitativo e qualitativo. Os resultados mostram a necessidade de potencializar a inclusão de setores mais dinâmicos na pauta de exportação com bens criativos de maior valor agregado, contribuindo para uma maior geração de renda, fortalecendo as capacidades locais.

---

1 Este trabalho foi, originalmente, apresentado 55º ERSa Congresso Mundial da Renascença: mudando papéis, pessoas e lugares que ocorreu em 25-28 de Agosto de 2015, Lisboa, Portugal.

2 Recibido: 01/09/16. Aceptado: 14/08/17

3 Pós-doutorado em Economia da Cultura pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2014), Doutorado em História Ibero Americana pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2001), Mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1992), graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1985). Professora do Mestrado Profissional e Doutorado Acadêmico em Memória Social e Bens Culturais da Universidade de La Salle (Unilasalle). [jsanson@terra.com.br](mailto:jsanson@terra.com.br)

4 Doutorado em Educação no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2013). Mestrado em Agronegócios pelo Programa de Pós-graduação em Agronegócios da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2002). Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1990). Professor-pesquisador da linha de pesquisa em Memória e Gestão Cultural do Mestrado em Memória Social e Bens Culturais da Universidade La Salle (Unilasalle) e do grupo de pesquisa de Estratégias Regionais. Coordenador do Observatório Unilasalle: Trabalho, Gestão e Políticas Públicas. [Moises.waismann@gmail.com](mailto:Moises.waismann@gmail.com).

5 Pós-doutorado em Administração Pública e de Empresas em Políticas e Estratégias pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro -FGV/EBAPE/RJ- (2013); Pós-doutorado em Comunicação Social, Cidadania e Região pelas Cátedras UNESCO e Gestão de Cidades na Universidade Metodista de São Paulo -UMESP- (2010); Doutorado em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul -PUCRS- (2004); Professora e pesquisadora da linha de pesquisa em Memória e Gestão Cultural, vinculada ao Programa em Memória Social e Bens Culturais na Universidade La Salle (Unilasalle). [margarete.araujo@unilasalle.edu.br](mailto:margarete.araujo@unilasalle.edu.br)

**Palavras chaves:** Intensidade tecnológica; Exportações; Bens criativos; Brasil; Argentina.

**Resumen:** El comercio entre las naciones se ha diferenciado como el creciente flujo global añadió bienes y servicios creativos. Las exportaciones provenían estas industrias no están necesariamente imbuidos de intensidad tecnológica. En este sentido, el propósito de este artículo es presentar un análisis de clasificación de la evidencia de las exportaciones de los diferentes sectores creativos e intensidad de tecnología, haciendo uso de los datos publicados por la UNCTAD, entre Brasil y Argentina. La metodología de investigación se caracteriza por ser cuantitativa aplicada y la naturaleza cualitativa. Los resultados muestran la necesidad de mejorar la inclusión de los sectores más dinámicos en la lista de exportación con productos creativos con mayor valor añadido, lo que contribuye a una mayor generación de ingresos, el fortalecimiento de la capacidad local.

**Palabras clave:** intensidad tecnológica; Exportaciones; bienes creativos; Brasil; Argentina.

**Abstract:** Trade between nations has been differentiated as the growing global flow added creative goods and services. Exports stemmed these industries are not necessarily imbued with technological intensity. In this sense, the purpose of this article is to present a classification of evidence analysis of exports of different creative sectors and technology intensity, making use of the data published by UNCTAD, between Brazil and Argentina. The research methodology is characterized as applied quantitative and qualitative nature. The results show the need to enhance the inclusion of the most dynamic sectors in the export list with creative goods with higher added value, contributing to greater income generation, strengthening local capacity.

**Key words:** Technological intensity; Exports; Creative Goods; Brazil; Argentina.

## 1. Introdução

As teorias sobre a importância econômica da cultura são recentes, sobretudo a partir da década de 1960, e demonstram que as indústrias criativas são vastas em alcance, interagindo com vários subsetores. Estas atividades são enraizadas no conhecimento tradicional e no patrimônio cultural, a exemplo das artes, artesanato, festividades culturais, entre outras, e serviços como arquitetura, design, ou outros com menor ou maior adição de tecnologia, tais como o audiovisual e os novos meios de comunicação.

O principal insumo deste universo de bens e serviços é a criatividade se constituindo em um conjunto de atividades com base no conhecimento. Sua produção e comercialização são geradoras de receitas provenientes de comércio e direitos de propriedade intelectual, além de constituírem uma nova dinâmica no comércio mundial. A Argentina e o Brasil, são dois grandes exportadores da América Latina e, fazem parte desta nova dinâmica do comércio mundial, à medida que além de *commodities* e manufaturados, são produtores, exportadores e importadores destes bens criativos, contribuindo na geração de divisas, além de beneficiar ambas as sociedades, pois representam mais empregos e renda. Assim a problemática que se quer evidenciar está vinculada ao mesmo tempo, aos elementos para o melhor entendimento da dinâmica econômica, desses dois países, bem como ressaltar que há uma lacuna entre o comércio bilateral e a intensidade tecnológica, pois produtos mais intensivos em tecnologia garantem especialização diferenciada às economias e maior solidez à indústria local.

Esse trabalho tem como objetivo geral relatar essas evidências dos fluxos de comércio de bens criativos, com base na sua intensidade tecnológica, fazendo uso dos procedimentos metodológicos bibliográficos, disponíveis na plataforma da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), para o Brasil e Argentina, no período de 2003 e 2012. Realizou-se ampla revisão da literatura, e não foram localizados estudos ou pesquisas sobre o tema em questão.

O artigo está estruturado em quatro seções além dessa introdução, apresenta-se um referencial teórico, o percurso metodológico com base na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a análise dos dados dentro do período proposto relacionada à intensidade tecnológica de diferentes setores criativos. Por fim as conclusões e referências.

## **2. Intensidade Tecnológica: conceituações e inter-relações**

O comércio internacional propicia aos países vender seus excedentes de produção além de dispor ao mercado interno mercadorias e serviços o qual não produz. Além disso, também expressa segurança aos que comercializam internacionalmente, visto que, em caso de uma crise interna podem continuar negociando seus produtos com parceiros comerciais, mantendo o equilíbrio econômico.

O comércio internacional está em constante processo de mudança, não só quanto à pauta de produtos, mas também em função do aumento de volumes e da complexidade destes produtos, pois de forma ordenada não há uma crescente necessidade de inovações e, portanto, de bens com maior valor adicionado, pesquisa e desenvolvimento. O crescimento das indústrias e seu avanço tecnológico mostram-se responsáveis, por direcionar as atividades de comércio internacional dos países, na medida em que ocorre incorporação de tecnologia aos produtos, agregando valor aos mesmos, ampliando o dinamismo de suas exportações, oferecendo maior competitividade entre as nações e possibilitando uma alavancagem da produção atual.

Para Furtado e Carvalho (2005) a evolução da produtividade industrial está associada a padrões de sua especialização, sobretudo quando voltados à área tecnológica. Neste sentido, mudanças na estrutura produtiva e na sua localização, em combinação ao aumento da tecnologia, se mostram representativos na determinação da competitividade dos setores industriais. Convém lembrar que a intensidade tecnológica, segundo Zawislak, Fracasso e Tello-Gamarra (2013, p.3), se definem como “o nível conhecimento incorporado aos produtos das empresas de cada setor industrial, tem como indicador mais frequente a média do dispêndio em P&D sobre o faturamento”.

No sentido de se estudar a dinâmica e eficiência da introdução de tecnologia nos processos produtivos internos às economias, iniciaram-se estudos referentes aos indicadores tecnológicos contidos nos bens e serviços do balanço de pagamentos. Estes estudos não são recentes, pois autores nos séculos XVIII e XIX, como Adam Smith e Ricardo, já mostravam preocupação com a tecnologia e seus efeitos.

A preocupação com a tecnologia, embutida nos produtos e processos, já estava presente nas teorias do pensamento Cepalino dos anos de 1950 e na teoria Centro-Periferia. Nesse sentido, segundo Furtado e Carvalho (2005) ao final da década de 1990 iniciaram-se as pesquisas estatísticas de inovação, incorporando ou ampliando os conceitos metodológicos, que propiciassem estudar a inovação como resultante das rotinas a

intensidade de Pesquisas e Desenvolvimento (P&D), e, sobretudo dos processos de aprendizagem. Já ao final dos anos 1990, as pesquisas representativas basearam-se, especialmente, no Manual Frascati<sup>6</sup> editado em junho de 1963<sup>7</sup> e que posteriormente gera o Manual de Oslo.

Furtado e Carvalho (2005) e Markwald (2004), apontam que em 1992 foi criada a classificação baseada em indicadores como gasto em P&D e em tecnologia incorporados em bens intermediários e de investimento. O indicador de intensidade de P&D é o de maior importância, pela OCDE, nos estudos e bases de avaliação tecnológica. Conforme o Manual de Oslo (2005), o critério utilizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1997) foi baseado em duas divisões, sendo o primeiro pesquisa e desenvolvimento (indústrias de alta e médio-alta tecnologia), e, segundo os intensivos de capital e trabalho (indústrias de médio-baixo e baixa tecnologia).

Para OCDE (2005), este indicador voltado aos setores industriais classifica a adoção tecnológica em quatro níveis: mercadorias de alta, de médio-alta, de médio-baixa e de baixa tecnologia. Esta classificação incorporou-se àqueles produtos que sofrem algum processo de industrialização e foram conceituados como manufaturas. Conforme OCDE (2005), as considerações dos grupos de tecnologia foram divididas em:

- A alta intensidade tecnológica são as atividades voltadas, em grande parte, para a produção de bens de capital e de bens de consumo duráveis, consideradas como principais componentes para o progresso técnico e que realizam, intensivamente, o desenvolvimento de novas tecnologias, adotando procedimentos para ampliar sua competitividade;
- A média-alta intensidade tecnológica, com presença tanto de produtores de bens intermediários como de bens de consumo duráveis, tem perfil mais heterogêneo, sobressaindo-se àqueles setores intensivos em economias de escala, em recursos naturais e, por fim, em conhecimento, como é o caso das indústrias químicas e farmacêuticas.
- A média-baixa intensidade tecnológica é composta por Setores de bens intermediários. Constata-se que são setores com proporção de gastos em P&D baixos e intensivo esforço para minimizar os custos de produção, em grande parte através da aquisição de máquinas e equipamentos e da melhoria dos processos produtivos;
- Finalmente a Baixa intensidade tecnológica está diretamente relacionada aos setores tradicionais que inovam, incorporando tecnologia desenvolvida em outros setores, como, por exemplo, o têxtil, ao incorporar fios sintéticos (novos ou melhorados) e tintas, desenvolvidos pelo setor químico. São setores onde não existem grandes possibilidades de ampliar gastos em P&D, como, por exemplo, as atividades de beneficiamento de arroz ou de abate de animais.

---

6 OCDE - **Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Development:** The Measurement of Scientific and Technical Activities, Directorate for Scientific Affairs, DAS/PD/62.47, Paris, 1963.

7 O Manual de Frascati faz parte do sistema estatístico dos países-membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). A 1.ª versão oficial deste documento (também designado, Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Development), surge em Junho de 1963, do encontro, em Frascati (Itália), de peritos (nacionais) em estatísticas de I&D. A importância deste documento prende-se com a necessidade de uniformizar estatísticas e criar indicadores fidedignos e comparáveis nesta área, fornecendo definições e classificações aceites internacionalmente. A versão do Manual de Frascati de 2007 é a 6.ª e a mais recente edição (OCDE, 2007).

Na visão de Furtado e Carvalho (2005), complementado por Markwald (2004), pode-se exemplificar as diferentes intensidades tecnológicas e setores em comparação com a classificação do Brasil, realizado pelo o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Segue a classificação dos setores conforme quadro 1:

**Quadro 1: Classificação Tecnológica por tipo de Indústria**

<b>Classificação Tecnológica</b>	Na visão de Furtado e Carvalho (2005) e complementado por Markwald (2004),	No Brasil, o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC, 2008)
<b>Alta intensidade tecnológica</b>	Setor aeroespacial, farmacêutico, de informação, eletrônica, telecomunicações, e instrumentos;	Equipamentos eletrônicos, informática, comunicações, instrumentos ópticos e de precisão, fármacos e aviões.
<b>Média-alta intensidade tecnológica</b>	Setores de material elétrico, veículos automotores, química (excluído o setor farmacêutico), ferroviários, equipamentos de transporte, máquinas e equipamentos;	Produtos químicos (exceto fármacos); automóveis, máquinas e equipamentos, equipamentos de transporte (exceto aviões), máquinas e materiais elétricos.
<b>Média-baixa intensidade tecnológica</b>	Setores de construção naval, borracha e produtos plásticos, coque, produtos refinados metálicos, metalurgia básica e produtos metálicos;	Petróleo e combustíveis, borracha e plástico, minerais não metálicos, metalurgia básica, produtos de metal, construção de embarcações.
<b>Baixa intensidade tecnológica</b>	Setores e de reciclagem, madeira, papel e celulose, editorial e gráfica, alimentos, bebidas e fumo, têxtil de confecção, ouro e calçados.	Alimentos, bebidas, têxteis, vestuário, couro e calçados, papel e celulose, madeira e móveis.

Fonte: Furtado e Carvalho (2005); Markwald (2004); MDIC (2008).

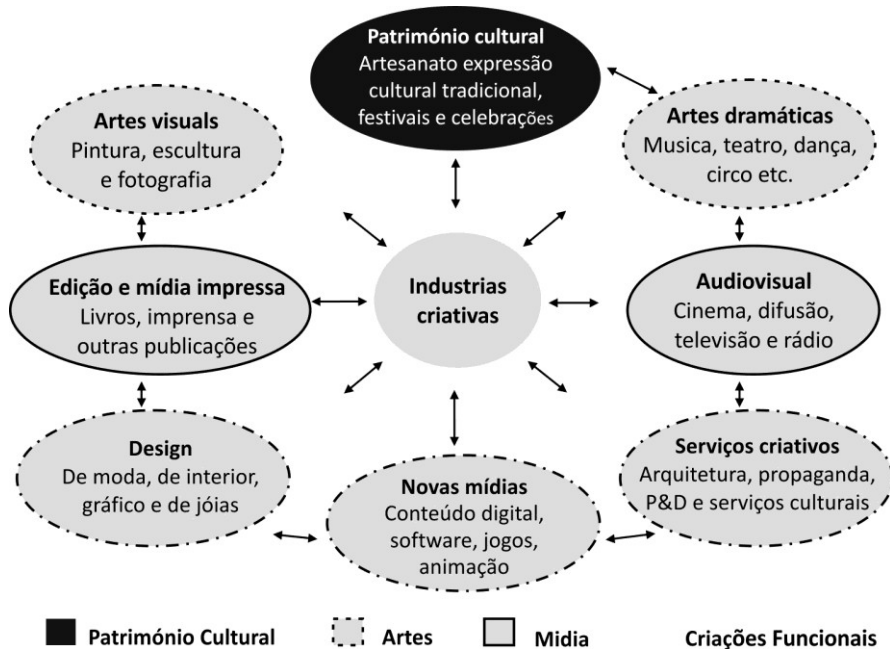
Para Furtado e Carvalho (2005), a classificação por intensidade tecnológica permite identificar as diferenças estruturais existentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nas nações desenvolvidas, a intensidade tecnológica mostra a velocidade com a qual estas se adaptam às novas tecnologias, e nos países em desenvolvimento mostram os esforços relativos ao processo de transferência internacional de tecnologia. Os autores, por fim, destacam que as maiores diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento ocorrem nos setores de média e alta tecnologia, que são atribuídas à especialização produtiva. Logo, quanto maior for a intensidade tecnológica maior é a probabilidade da existência de uma indústria sólida e acentuada especialização produtiva.

### **3. Indústrias criativas e comércio exterior: conceituação e inter-relações**

A classificação de indústrias criativas da UNCTAD é dividida em quatro grandes grupos, quais sejam: patrimônio, artes, mídia e criações funcionais. Estes grupos são, por sua vez, divididos em nove subgrupos, os quais podem ser visualizados na figura 1. Outrossim, a economia criativa no contexto do comércio internacional, de acordo com a UNCTAD (2010), possui diferentes abordagens sendo importante examinar como elas geram

valor a partir do comércio internacional e os diferentes enlaces comerciais na cadeia de valor de cada subgrupo.

**Figura 1. Classificação das Indústrias Criativas pela ótica da UNCTAD (2010)**



Fonte: UNCTAD (*apud* PACHECO; BENINI, 2015)

Desta composição, pode-se perceber que há uma infinidade de inter-relações à montante e a jusante, fazendo com que os valores transacionados internamente nos países ou entre países sejam relevantes para a composição do PIB ou do PNB. Segundo a UNCTAD (2000, p.126) “as indústrias criativas têm gerado um aumento das receitas provenientes da produção, comércio e distribuição de seus produtos e serviços, bem como da cobrança de direitos autorais relacionados à sua utilização”. São esses fluxos comerciais e de direitos de propriedade intelectual decorrem de transações internacionais entre dois ou mais países. Há algumas explicações, UNCTAD (2004), para o crescimento das indústrias criativas nos mais diferentes países:

A globalização e o processo de redução de barreiras entre os diferentes países; b) A desregulamentação das políticas cultural e mídia nacional (como a liberalização do setor do audiovisual e sua regulamentação, no início da década de 1990). Este fato resultou em pressões, por parte dos governos, para que as indústrias passassem a maximizar as possibilidades de gerarem suas próprias receitas de mercado, dado que os recursos provindos do setor público havia se reduzido; c) O aumento da renda levou ao deslocamento da procura de emprego e padrões, que beneficiaram produtos de elasticidade renda com alto conteúdo cultural. Os consumidores mais afetados são os mais jovens com uma maior propensão marginal a gastar com esses itens, que também vêem estas indús-

trias como um lugar atraente para trabalhar, com um estilo de vida agradável e alto potencial ganhos; d) A mudança tecnológica, juntamente com a difusão das tecnologias da informação, levou à inovação, através do surgimento de diferentes e novos formatos para a disposição/disponibilidade do produto (por exemplo, a capacidade de armazenar música soa como arquivos de computador, copiar e reproduzi-los em computadores pessoais, e transmiti-los através da Internet). Isso causou efeitos sobre a cadeia de valor de muitas indústrias criativas; e) O aumento da economia de serviços significa que o investimento em capital humano intangível traz maiores retornos. Em particular, alguns setores, como os serviços de negócio (mercado de know-how, logística, serviços jurídicos, de contabilidade, auditoria, jurídica e serviços logísticos e de exportação), informação e tecnologias da comunicação (TIC), software de computador e indústrias audiovisuais emergiram como atividades econômicas líderes nas economias de mercado mais desenvolvidas. As indústrias de serviços também são uma crescente fonte de demanda para a produção das indústrias criativas, especialmente em design, publicidade e marketing. f) Finalmente, a partir dos anos de 1980 houve um aumento do comércio em geral, mas o comércio de serviços quadruplicou os seus valores (UNCTAD, 2004, p. 5).

No entanto, estas explicações não são definitivas, pois o comércio internacional é disforme entre os diferentes produtos. Segundo a UNCTAD (2002, p. V) “[...]. Muitos dos manufaturados que mais crescem no comércio mundial, como produtos eletrônicos e elétricos, que agora representam cerca de um sexto das exportações mundiais, tendem a serem intensivos em tecnologia, muitas vezes com elevada pesquisa e desenvolvimento de conteúdo (P & D)”

Outra variável a merecer considerações nestas relações comerciais diz respeito a diferenças nas elasticidades-renda, inovação de produtos, mudanças nos padrões de consumo e na competitividade das indústrias nos diferentes países, podendo explicar por que alguns produtos são mais dinâmicos nos mercados mundiais do que outros. Produtos intensivos em tecnologia são mais elásticos, e produtos tradicionais como vestuário e calçados, por exemplo, são menos elásticos. Há, também, o efeito das diferenças de velocidade da liberalização dos mercados, desempenhando seu papel no comércio internacional. Os países desenvolvidos, ao contrário do protagonizado, têm mantido uma política protecionista, quanto às trocas comerciais. Isto limita o acesso a seus mercados. Os movimentos de liberalização dos anos de 1990 e 2000 tiveram um efeito maior nos países em crescimento do que, propriamente, nos desenvolvidos. Um exemplo foi o setor de têxteis e de vestuário em comparação com o ritmo da liberalização em outros setores. Enquanto o Brasil reduziu suas taxas para importados nestes segmentos, os EUA mantiveram seu protecionismo.

As tarifas elevadas e a progressividade tarifária agravam a proteção, bem como as cotas tarifárias, as ações antidumping e as normas de produto. O número crescente de barreiras não tarifárias, especialmente para manufaturas de baixo valor adicionado, reforça os padrões vigentes de acesso ao mercado, que favorecem produtos de alta tecnologia em relação aos produtos de baixa e de média tecnologia, que tendem a ganhar importância nas fases iniciais da industrialização. São exemplos deste atestado,

salientado pela UNCTAD (2002) as políticas de cotas e tarifas da EU para com os produtos brasileiros (açúcar, carnes, sucos, entre outros).

Finalmente, talvez o mais relevante, foi à dinâmica que se formou a partir do processo de globalização, de comércio entre as transnacionais, bem como a produção de bens com taxas de crescimento muito acima da média (produtos elétricos e eletrônicos), enquanto produtos de trabalho intensivo, tais como vestuário “[...] foram mais afetados pela globalização dos processos de produção através de acordos de partilha da produção em termos internacionais” (UNCTAD, 2002, p. VI).

Assim, a mobilidade do capital, o surgimento de restrições aos movimentos sindicais, nos países mais desenvolvidos e sua desarticulação nos países em desenvolvimento, ampliou o alcance das redes de produção internacionais. Estes trouxeram desdobramentos, como a aceleração do comércio, sobretudo em setores onde as cadeias de produção puderam ser divididas e realocadas em diferentes países, onde o custo de produção fosse inferior ou menor os entraves à produção. Este é o caso do setor do vestuário em que o produto é fabricado na Ásia, Índia, China ou Coréia e etiquetado no Brasil. Desta forma, parte do valor gerado é perdida no processo.

Mas este universo de contrariedade afeta os países em desenvolvimento e entre estes o Brasil e a Argentina. Embora haja, em comum, o desejo de aumentar sua fatia no mercado, as dificuldades são vistas entre os próprios, antes de considerar o restante do mundo. Mais ainda quando há referência às exportações de bens criativos.

#### **4. Metodologia do trabalho**

O artigo apresenta-se como uma pesquisa descritiva, do tipo quantitativo e fez uso de fontes bibliográficas, acrescentando que quanto mais abrangentes forem as fontes consultadas, maior será a qualidade desta pesquisa. Essas pesquisas proporcionaram fontes para o conhecimento, cujas variáveis de análise quantitativas aproximaram os estudos de uma realidade local específica, que foi observada num período de tempo compreendido 2003 até 2012. Quanto ao período de tempo dos dados, é importante ressaltar que a UNCTAD, à época de realização deste artigo, contava com a classificação proposta apenas até o ano de 2012, desta forma sabe-se que por tratar-se de uma indústria em crescimento e evolução podem ter ocorrido mudanças, a partir do período estudado. Desta forma outros trabalhos poderão ser desenvolvidos com esta temática. Outro ponto importante é que os dados tratam do movimento do comércio internacional, sendo assim os autores desconhecem ou não tiveram contato com dados que tratem deste tipo de comércio de forma informal.

Na análise dos dados qualificam alguns estágios delimitados, cuja classificação foi baseada nos segmentos considerados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), permitindo comparação. Para OCDE (2005), os indicadores, para os setores industriais obtiveram a classificação tecnológica dividida em quatro pilares níveis de intensidade tecnológica: mercadorias de alta, de médio-alta, de médio-baixa e de baixa tecnologia conforme quadro já apresentado anteriormente.

Os dados referentes às exportações e importações dos países trabalhados, Brasil e Argentina, e que caracterizam as indústrias criativas provém da base de dados da UNCTAD Stat e a divisão entre segmentos e setores do Relatório de 2010. Com base nestes



dados os autores farão as análises mediante o uso da estatística descritiva, comparando as diferentes situações.

## **5. Análise de dados: O comércio das indústrias criativas entre o Brasil e a Argentina entre 2003 e 2012**

O comércio Brasil e Argentina data do Brasil colonial, mas a partir da assinatura do Tratado de Assunção, assim como nos anos de 1990 com o aumento do processo de liberação comercial e internalização das economias frente ao processo de integração europeu e norte-americano, ganhou uma nova dinâmica. Tal Tratado, que incluía o Uruguai e o Paraguai, o qual constituiu o MERCOSUL, estabelecia padrões de comercialização e cooperação, entrelaçando os setores agrícolas, industrial, a cultura e outros.

Para o Brasil as chamadas janelas de oportunidade foram instauradas, porém seu estágio de industrialização, seu patamar de renda, as dificuldades políticas com o país vizinho, e a estrutura produtiva semelhante à Argentina, dificultaram estas oportunidades para ambos os lados. A integração comercial Brasil e Argentina, segundo Sarti et al. (2013) foi verificada através da eliminação dos obstáculos à livre circulação de bens e serviços, bem como, dos obstáculos tarifários e não tarifários à circulação (importação e exportação de bens). O comércio entre o Brasil e a Argentina apresentou potencialidades, entre outros, devido às semelhanças que, segundo Candeas, (2010, p.260) são oferecidas por ambos:

[...] semelhanças de local (América do Sul), de propriedades (países dotados de vastos recursos humanos e naturais, que atravessaram basicamente os mesmos processos históricos), de valores (as tradições de ambas as diplomacias), de cultura (ocidental, de base ibérica e latina, mesclada com elementos ameríndios e de outros povos imigrantes), de condição político-econômica (países emergentes, membros do G-20, que necessitam apoiar-se reciprocamente para firmar-se como núcleos de poder no cenário multipolar), de regimes (a participação conjunta na construção de regimes internacionais de comércio e defesa) e assim por diante. A Argentina tem consciência da importância do Brasil para o desenvolvimento de seu país. A associação com o Brasil, apesar de eventuais diferenças naturais que surgem e continuarão a surgir, é encarada como opção inevitável pelo país vizinho.

Assim o relacionamento foi vital, apesar das divergências conjunturais que emergiram esporadicamente. As mesmas poderiam ser visualizadas em segmentos produtivos como a agricultura (ambos produzem arroz, carnes e trigo), na indústria (na produção automobilística e linha branca há uma grave concorrência), mas não ocorre nos setores criativos, como é o caso da literatura, do cinema, da moda e do design.

É possível destacar algumas considerações sobre o comércio internacional do Brasil e da Argentina, pois quanto ao comércio internacional, a título de exemplo, em 2012, a composição da pauta de exportações do Brasil esteve dividida entre:

[...] 27,1 por cento de materiais brutos não comestíveis (exceto combustíveis), óleos animais e vegetais, gorduras e ceras, 23,6 por cento de a-

limentos, animais vivos, bebidas e fumo e 15,8 por cento de máquinas e equipamentos de transporte. (UN COMTRADE, 2015a)

Entre os maiores destinos das exportações em 2012 estavam: “[...] China, EUA e Argentina. A maioria das exportações para a China (73,8 por cento) eram materiais crus não comestíveis (exceto combustíveis), animais e óleos vegetais, gorduras e ceras.” (UN COMTRADE, 2015a). Entre 2010-2012, as principais mercadorias importadas foram óleos de petróleo, com exceção dos brutos, óleos de petróleo ou de minerais betuminosos crus, motores de carros e outros veículos automóveis principalmente concebidos para o transporte. (UN COMTRADE, 2015a). A pauta Argentina de exportações e seus principais destinos, em 2012, estiveram assim distribuídos:

[...] 40,7 por cento de alimentos, animais vivos, bebidas e tabaco, com 16,0 por cento de máquinas e equipamentos de transporte e 15,4 por cento de materiais brutos não comestíveis (exceto combustíveis), animal e óleos vegetais, gorduras e ceras. Principais mercados para as exportações foram o Brasil, Chile e China. Ao longo dos últimos três anos, os principais produtos exportados foram Bagaços e outros resíduos sólidos, bolo de soja e outros resíduos sólidos, óleo de soja e suas frações, e soja em grão, mesmo triturados (UN COMTRADE, 2015b).

Entre 2010 a 2012, sobressaíram-se as importações de motores de automóveis e outros motores de veículos principalmente concebidos para transportes, óleos de petróleo, exceto em bruto, e peças e acessórios de motores de veículos (UN COMTRADE, 2015b). O comércio internacional de bens provenientes das indústrias criativas entre os dois países apresenta uma realidade um pouco diversa dos demais produtos da pauta. De acordo com a divisão anteriormente citada na tabela 1 consta o valor das exportações, em milhões de dólares americanos, de bens criativos exportados do Brasil para o Mundo, por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica, no período de 2003 a 2012.

Pode-se perceber na tabela 1 que no segmento do artesanato os setores, outros, papelaria e costura, apresentaram crescimento no ano de 2012 em comparação ao ano de 2003, o mesmo não ocorrendo com os setores de tapetes, festas e cestaria onde ocorreu redução. No segmento do audiovisual o setor de filmes mantém-se estável, ao longo do período, e o setor de CD, DVD, Tape apresentou uma queda. No segmento do design o setor da arquitetura, também apresentou estabilidade, enquanto os setores da moda e joias crescem os setores de artigos de vidro, interiores, brinquedos apresentam decréscimo.

**Tabela 1- Valor, em milhões de dólares americanos, da exportação de bens criativos do Brasil para o Mundo por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012**

Segmento	Setor	Tecnologia	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Artesanato	Tapetes	Baixa	14,10	14,96	14,60	11,13	...	11,25	6,15	6,56	6,24	5,28
	Festas	Baixa	0,94	1,44	2,47	0,91	...	1,43	1,07	0,69	1,25	0,59
	Outros	Baixa	2,16	2,18	2,28	3,35	...	5,22	3,34	3,91	5,21	3,63
	Papelaria	Baixa	0,02	0,01	0,00	0,04	...	0,02	0,01	0,03	0,06	0,06

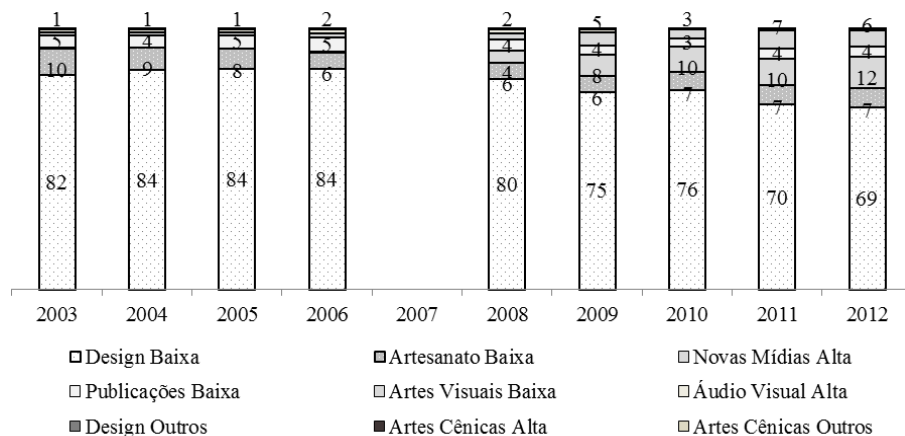
	Costura	Baixa	0,17	0,15	0,17	0,20	...	0,20	0,15	0,08	0,15	0,29
	Cestaria	Baixa	61,59	69,37	59,56	48,32	...	52,01	41,11	50,55	57,12	58,20
Áudio Visual	Filmes	Alta	0,00	0,04	0,02	0,00	...	0,03	0,01	0,00	0,01	0,00
	CD, DVD, Tapes	Alta	11,38	13,35	14,97	16,46	...	19,79	14,05	6,27	9,92	10,20
Design	Arquitetura	Outros	0,01	0,17	0,05	0,01	...	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01
	Moda	Baixa	14,17	18,99	21,39	20,58	...	23,00	18,70	17,19	22,61	21,12
	Artigos de vidro	Baixa	17,20	21,50	24,99	19,76	...	24,69	20,82	26,47	20,93	11,32
	Interiores	Baixa	521,79	702,46	715,94	678,86	...	708,84	528,19	557,41	507,55	503,69
	Joias	Baixa	60,86	85,92	97,51	110,60	...	113,04	86,20	70,60	99,33	86,80
	Brinquedos	Baixa	17,66	23,59	20,11	21,32	...	18,46	16,60	17,19	15,95	13,10
Novas Mídias	Mídias gravadas	Alta	0,53	0,35	0,33	0,50	...	45,65	71,30	85,67	93,92	110,24
	Vídeo Games	Alta	0,51	1,09	1,98	1,36	...	3,61	2,32	2,25	1,75	0,39
Artes Cênicas	Música (CDs, DVDs)	Alta	3,55	4,56	5,59	6,09	...	5,53	3,83	2,01	2,19	2,06
	Partituras	Outros	0,01	0,00	0,01	0,02	...	0,05	0,01	0,05	0,01	0,03
Publicações	Livros	Baixa	15,70	22,74	23,63	24,57	...	27,14	19,27	16,57	25,37	26,58
	Jornais	Baixa	16,42	17,58	15,54	14,42	...	10,49	6,46	5,77	5,02	3,62
	Outros Materiais Impressos	Baixa	3,79	4,54	10,20	16,47	...	9,90	6,64	6,16	5,55	5,28
Artes Visuais	Antiguidades	Baixa	1,04	0,12	0,06	0,08	...	0,42	0,50	0,19	1,68	0,21
	Pinturas	Baixa	3,28	7,56	3,86	9,68	...	12,89	26,80	12,80	32,51	28,52
	Fotografia	Baixa	2,66	2,58	4,84	3,55	...	4,64	5,00	6,91	5,26	5,00
	Escultura	Baixa	2,68	4,15	4,18	4,21	...	9,19	9,96	9,56	25,87	21,18

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento disponível em <<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>

No segmento de novas mídias o setor de mídias gravadas apresentou um crescimento acentuado e o setor de vídeo games o comportamento inverso. Por outro lado no segmento de artes cênicas, os setores de música (CDs, DVDs) e partituras cresceram. Por fim, no segmento de publicações, enquanto os setores de livros e outros materiais impressos apresentaram crescimento e os jornais apresentaram uma queda. No segmento artes visuais, o setor de antiguidades apresentou uma queda e os setores de pinturas, fotografia e escultura apresentaram crescimento.

A figura 1 revela os dados da tabela 1, a partir da apresentação da proporção, em percentual, das exportações de produtos criativos do Brasil para o Mundo, divididos por segmento da indústria criativa e pela intensidade tecnológica no período de interesse do estudo.

**Figura 1 - Proporção, em percentual, da exportação de produtos criativos do Brasil para o Mundo por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012.**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento disponível em <<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>

Ao olhar a figura 1, de pronto pode-se perceber que grande proporção das exportações do Brasil para o Mundo é de mercadorias com baixa intensidade tecnológica. No ano de 2003, este percentual era de 97%, sendo que o segmento de design contribuía com 82% deste total. A partir de 2008 é que se consegue perceber uma melhora com um aumento dos produtos com alta tecnologia. Este chega, em 2012, com mais de 12% de participação no comércio internacional, sendo que somente o segmento novas mídias representa 12%. Infere-se então que ao longo destes 10 anos a pauta do Brasil com o restante do Mundo, no que diz respeito aos produtos criativos, apresenta uma leve variação positiva no que se refere aos bens com maior valor adicionado e/ou tecnologia.

A tabela 2 apresenta o valor das exportações, em milhões de dólares americanos, de bens criativos da Argentina para o resto do Mundo por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012.

**Tabela 2 - Valor, em milhões de dólares americanos, da exportação de bens criativos da Argentina para o Mundo por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012.**

Segmento	Setor	Tecnologia	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Artesanato	Tapetes	Baixa	1,34	2,18	2,53	3,14	3,76	5,00	5,73	5,76	4,47	6,45
	Festas	Baixa	1,78	2,66	2,75	3,70	4,36	5,12	4,50	3,62	4,59	4,40
	Outros	Baixa	0,48	0,54	0,59	0,64	0,79	0,93	0,56	0,52	0,42	0,63
	Papelaria	Baixa	0,00	..	0,00	..	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Costura	Baixa	0,02	0,03	0,03	0,03	0,05	0,04	0,06	0,04	0,08	0,09
	Cestaria	Baixa	5,04	6,73	7,25	8,47	11,08	10,57	8,61	12,04	13,84	14,34
Áudio Visual	Filmes	Alta	21,75	25,95	38,85	44,65	49,32	47,41	41,18	35,81	36,26	29,29

	CD, DVD, Tapes	Alta	15,42	21,01	34,10	38,84	42,42	40,15	34,61	29,48	29,17	24,41
Design	Arquitetura	Outros	0,00	0,00	0,07	0,02	0,05	0,03	0,00	0,00	0,00	0,20
	Moda	Baixa	30,89	34,81	38,68	36,65	27,12	23,77	15,81	18,33	21,73	29,53
	Artigos de vidro	Baixa	0,14	0,20	0,37	0,45	0,37	0,24	0,20	0,18	0,19	0,07
	Interiores	Baixa	25,85	33,12	38,91	44,00	43,66	53,16	39,04	42,77	42,56	39,56
	Jóias	Baixa	1,60	1,76	2,45	2,63	3,07	3,35	2,58	3,16	3,44	2,17
	Brinquedos	Baixa	4,71	3,13	3,90	4,46	6,27	6,71	3,88	4,20	4,98	4,00
Novas Mídias	Mídias gravadas	Alta	1,04	2,16	1,87	1,53	5,02	4,14	3,31	4,04	4,18	3,12
	Vídeo Games	Alta	0,87	1,67	2,92	4,65	6,40	4,60	3,69	2,68	2,27	2,18
Artes Cênicas	Música (CDs, DVDs)	Alta	0,32	0,34	0,33	0,41	0,46	0,43	0,44	0,21	1,71	1,77
	Partituras	Outros	0,04	0,04	0,05	0,15	0,19	0,21	0,18	0,24	0,19	0,11
Publicações	Livros	Baixa	27,94	31,94	38,97	44,95	42,70	49,38	38,50	45,14	42,78	46,11
	Jornais	Baixa	7,68	6,29	8,20	6,86	6,51	8,20	6,78	9,14	9,21	8,66
	Outros Materiais Impressos	Baixa	6,67	8,64	8,45	11,01	9,85	10,62	8,34	11,28	8,23	8,41
Artes Visuais	Antiguidades	Baixa	0,18	0,43	0,73	1,26	0,78	1,35	0,94	1,02	1,00	0,89
	Pinturas	Baixa	1,54	1,53	3,33	4,11	5,56	6,13	4,80	5,60	4,14	3,49
	Fotografia	Baixa	4,87	7,45	6,36	4,58	3,92	4,81	1,92	1,89	2,64	2,05
	Escultura	Baixa	1,03	2,42	2,17	2,61	2,17	3,61	2,58	2,06	2,52	1,80

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento disponível em <<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>

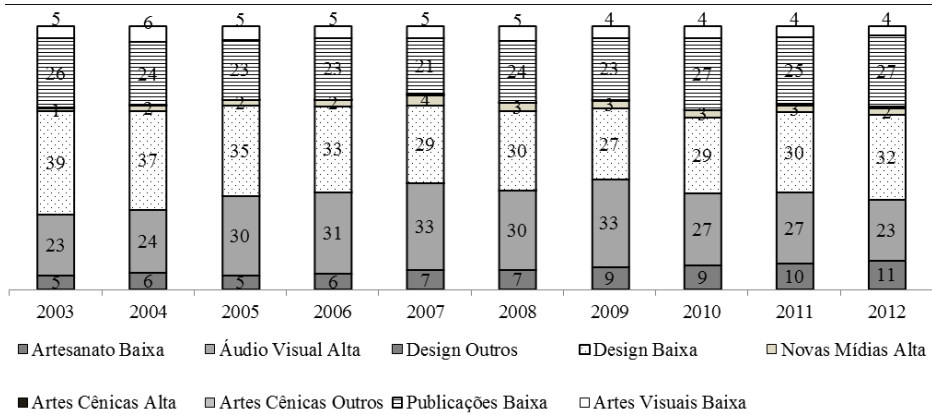
Pode-se perceber, na tabela 2, que no segmento de audiovisual, o setor de CD, DVD e Tape, demonstrou um crescimento significativo entre 2003 a 2007, decrescendo posteriormente até 2012, destarte esse segmento manter-se elevado em proporção a exportação dos demais. Foi seguido pelo segmento de publicações, principalmente o setor de livros, que teve o ano de 2008 como ponto de melhor desempenho, decrescendo posteriormente. Percebe-se que ambos os segmentos citados sofreram redução nos anos posteriores da série estudada.

O segmento do design apresentou oscilação no seu crescimento no decorrer dos anos, sobretudo na moda e interiores. Já as exportações argentinas de artigos de vidro são inexpressivas e o setor brinquedos apresentou perdas. O segmento de artesanato teve um desempenho ascendente nos setores de tapetes, festas e cestaria no decorrer do período.

Quando se observa o segmento de novas mídias, verifica-se o belo desempenho do setor de mídias gravadas e vídeo e Games, apresentando um crescimento bastante acentuado, principalmente no ano de 2007, mas com a crise de 2008 o setor também se recente. Por último, no segmento de artes cênicas, o setor de música (CDs, DVDs) cresce de forma ascendente até 2012; semelhante ao de partituras que ascende até 2010, mas diminui nos anos seguintes. Por fim, analisando o segmento de Artes Visuais percebe-se que os setores de antiguidade, pinturas e esculturas apresentam um crescimento com

pico de alta em 2007, descendo nos anos seguintes. Nesse segmento o setor de fotografia teve seu melhor comportamento em 2004. O objetivo da Figura 2 é mostrar o desempenho das exportações Argentinas ao mundo dos bens aqui trabalhados, ao longo do período selecionado.

**Figura 2 - Proporção, em percentual, da exportação mundial de produtos criativos do Argentina para o Mundo por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012.**

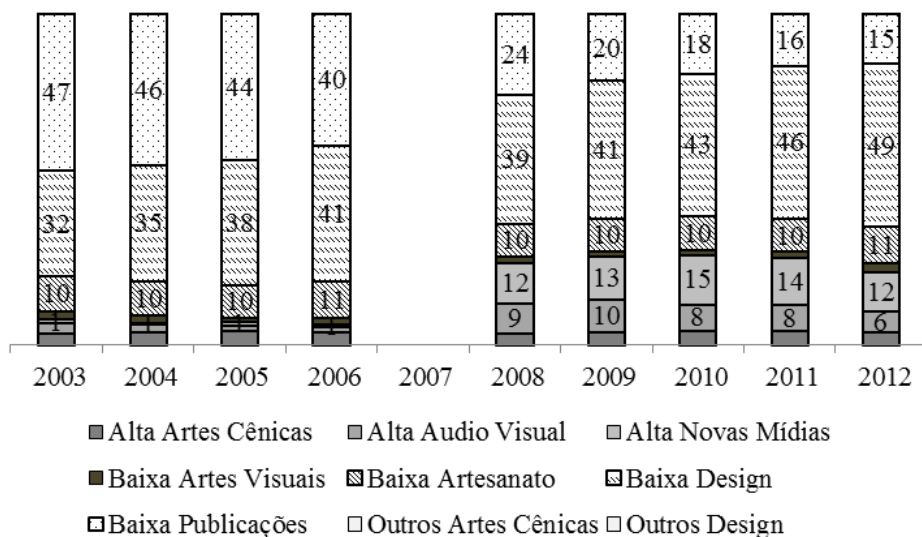


Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento disponível em <<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>

Ao olhar a figura 2, pode-se perceber que grande proporção das exportações da Argentina para o Mundo em geral foram de mercadorias com baixa intensidade tecnológica. No ano de 2007, notou-se um percentual de 37% no segmento de audiovisuais e novas mídias, apresentando certo pico de crescimento em produtos de alta tecnologia, porém decresce até 2012, ficando em 25%. Infere-se então, que ao longo destes 10 anos a pauta do comércio internacional, a respeito da exportação dos produtos criativos do país vizinho, os segmentos de baixa tecnologia demonstraram maiores percentuais frente aos demais. O segmento das novas mídias com os setores de mídias gravadas ficou em segundo lugar de crescimento, seguido pelos setores de audiovisual com CD, DVD e Tapes. No que tange ao segmento de publicações, com setores como jornais e livros, houve um crescimento expressivo nos anos de 2011 e 2012 respectivamente.

O segmento artesanato composto de cestaria, festas e tapetes não apresentou um resultado suficiente e contribuiu, durante todo o período, para manter o saldo deficitário desta conta. Ao olhar a figura 3, de pronto se percebe que o percentual das importações de produtos criativos pelo Brasil provindos do Mundo por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica, no período de 2003 a 2012 ocorreu, sobremaneira, em segmentos com baixa tecnologia. Chega-se ao final do período em estudo (2012) com um percentual de 75%, sendo que o design contribui com mais de 50% deste valor (49%). Já é possível notar que, partir de 2008, os produtos com alta tecnologia, como audiovisuais e novas mídias, passaram a contar com alguma expressividade e variação, chegando a 22% das importações no ano de 2012.

**Figura 3 - Proporção, em percentual, da importação de produtos criativos do Brasil advindos do Mundo por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012.**

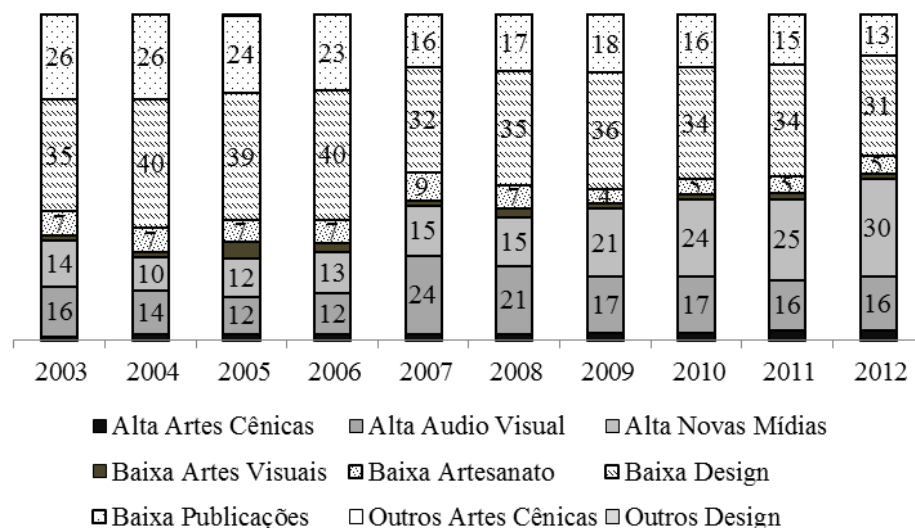


Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento disponível em <<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>

Quanto às importações de bens criativos da Argentina providos do Mundo por segmento e setores da indústria criativa assim como por intensidade tecnológica, entre 2003 a 2012, o segmento de novas mídias, através dos setores de vídeo games e mídias gravadas, apresentaram acréscimo, sobretudo em 2011, regredindo no ano de 2012. Esta mesma tendência também foi verificada nos segmentos de design, com os setores como moda, brinquedos e interiores e o de audiovisual nos setores de filmes e CD, DVD e Tapes. O segmento de artesanato contou com evolução no setor de cestaria, sobretudo em 2007, seguido pelo item outros (2011). Os demais segmentos como artes cênicas, (setor de música); publicações (setor de livros) e segmento de artes visuais (setor de escultura) apresentaram picos de crescimento no ano de 2011 e quedas significativas no ano de 2012 respectivamente. A figura 4 expõem melhor estas análises.

De pronto pode-se perceber que as importações Argentinas de produtos criativos providos do Mundo, por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012, apresentaram uma leve tendência: os setores de alta tecnologia começaram a tomar proporções maiores no decorrer do período. Nota-se uma curva ascendente que demonstra que os setores de novas mídias e audiovisual ganharam espaço nas importações. Os dados percentuais no ano de 2012, dos produtos de alta tecnologia demonstram 49% das importações e os de baixa tecnologia 51%.

**Figura 4** Proporção, em percentual, da importação de produtos criativos da Argentina provenientes do Mundo por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento disponível em <<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>

A tabela 3 e a figura 5 apresentam os dados referentes à exportações brasileiras para a Argentina, de bens criativos entre 2003 e 2012.

**Tabela 3 - Valor, em milhões de dólares americanos, da exportação de bens criativos do Brasil para a Argentina por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012.**

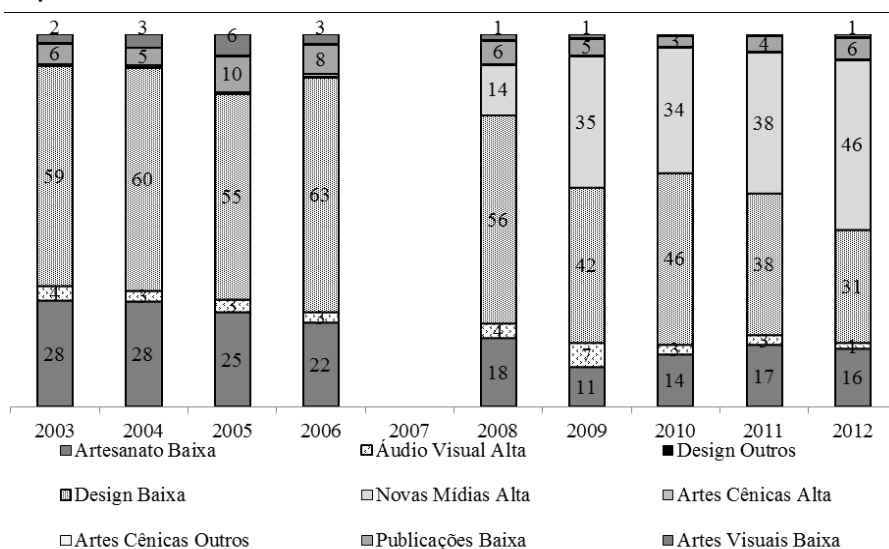
Segmento	Setor	Tecnologia	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Artesanato	Tapetes	Baixa	2,57	3,61	2,89	1,02	..	2,60	1,38	2,89	2,88	1,61
	Festas	Baixa	0,07	0,15	0,28	0,25	..	0,18	0,16	0,17	0,13	0,08
	Outros	Baixa	0,40	0,30	0,41	0,65	..	0,90	0,87	1,06	1,41	0,94
	Papelaria	Baixa	0,02	0,00	..	..	..	0,00	0,00	..	0,03	0,00
	Costura	Baixa	0,02	0,02	0,02	0,02	..	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01
	Cestaria	Baixa	4,53	8,52	10,04	11,18	..	14,73	6,91	10,23	11,10	9,29
Audio Visual	Filmes	Alta	0,53	0,70	0,94	0,86	..	1,88	2,85	1,30	1,21	0,53
	CD, DVD, Tape	Alta	0,53	0,67	0,92	0,86	..	1,88	2,85	1,30	1,21	0,53
Design	Arquitetura	Outros	0,00	..	0,04	0,00	..	0,00	..	0,00	..	..
	Moda	Baixa	1,19	1,56	1,56	1,45	..	1,52	1,21	0,92	1,01	1,00
	Artigos de vidro	Baixa	0,38	0,64	1,04	1,15	..	2,52	2,92	3,31	2,41	0,29



	Interiores	Baixa	9,40	17,25	20,24	26,60	..	43,64	25,60	35,62	24,67	16,05
	Jóias	Baixa	1,55	2,93	3,97	4,78	..	5,57	4,67	4,50	5,36	3,86
	Brinquedos	Baixa	3,34	4,52	2,93	2,98	..	2,74	2,22	2,91	2,57	2,27
Novas Mídias	Mídias gravadas	Alta	0,01	0,00	0,02	0,00	..	13,30	30,91	34,44	35,48	35,01
	Vídeo Games	Alta	0,01	0,11	0,10	0,14	..	0,29	0,01	0,07	0,24	0,03
Artes Cênicas	Música (CDs, DVDs)	Alta	0,13	0,21	0,25	0,37	..	0,23	0,23	0,10	0,17	0,08
	Partituras	Outros	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Publicações	Livros	Baixa	0,71	1,00	2,48	2,04	..	2,74	2,22	1,61	1,90	3,06
	Jornais	Baixa	0,27	0,45	0,51	0,67	..	0,19	0,14	0,06	0,75	0,03
	Outros Materiais Impressos	Baixa	0,52	0,63	2,15	1,93	..	3,29	1,62	1,42	1,42	1,31
Artes Visuais	Antiquidades	Baixa	0,00	0,00	0,00	0,00	..	0,00	..	..	0,01	..
	Pinturas	Baixa	0,01	..	0,02	0,03	..	0,06	0,04	0,03	0,11	0,18
	Fotografia	Baixa	0,56	1,51	2,99	1,36	..	1,35	0,71	0,02	0,00	0,01
	Escultura	Baixa	0,03	0,02	0,06	0,09	..	0,05	0,09	0,10	0,08	0,41

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento disponível em <<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>

**Figura 5 - Proporção, em percentual, da exportação de produtos criativos do Brasil para a Argentina por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012.**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento disponível em <<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>

A figura 5 demonstra a proporção, em percentual, da exportação de produtos criativos do Brasil para a Argentina por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica entre 2003 a 2012. Nota-se que a proporção dos segmentos de alta tecnologia, como novas mídias, audiovisual e artes cênicas ganharam representatividade. Tem-se, ao final do período, uma participação assim dividida: 53% são exportações são produtos com conteúdo de baixa tecnologia e 47% de exportações de alta tecnologia. Assim, é possível inferir um novo cenário de exportações do Brasil ao país vizinho, com o crescimento dos setores de alta tecnologia.

O valor, em milhões de dólares americanos, das exportações de bens criativos da Argentina para o Brasil por segmento, está na tabela 4. Nota-se que o segmento com valores mais expressivos foi do design, mais precisamente no setor de moda, em 2012, seguido pelo setor de interiores em 2011. O segmento de artesanato apresentou leve variação positiva, especialmente, no setor de tapetes. Os demais segmentos mantêm variações pequenas.

**Tabela 4 - Valor, em milhões de dólares americanos, da exportação de bens criativos da Argentina para o Brasil por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012.**

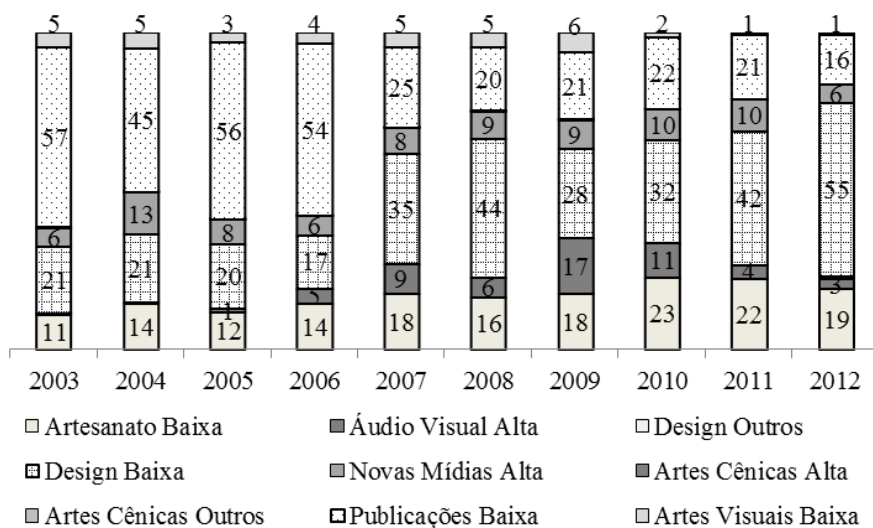
Segmento	Setor	Tecnologia	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Artesanato	Tapetes	Baixa	0,51	0,48	0,72	0,97	1,00	1,11	1,24	1,74	1,75	2,33
	Festas	Baixa	0,28	0,63	0,40	0,59	0,62	0,90	0,62	0,09	0,37	0,27
	Outros	Baixa	0,04	0,01	0,02	0,02	0,05	0,12	0,17	0,17	0,16	0,05
	Papelaria	Baixa	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Costura	Baixa	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,02
	Cestaria	Baixa	0,56	0,70	1,12	1,36	1,55	1,10	0,89	2,39	2,16	1,71
Áudio Visual	Filmes	Alta	0,02	0,03	0,12	0,51	0,83	0,62	1,45	1,06	0,43	0,35
	CD, DVD, Tapes	Alta	0,01	0,02	0,12	0,50	0,83	0,62	1,45	1,05	0,43	0,35
Design	Arquitetura	Outros	..	..	0,00	0,00	..	..	..	..	..	0,19
	Moda	Baixa	0,69	0,91	0,90	0,94	1,44	2,34	1,46	1,61	3,30	8,30
	Artigos de vidro	Baixa	0,06	0,13	0,31	0,33	0,27	0,17	0,15	0,12	0,11	0,02
	Interiores	Baixa	1,48	1,31	1,87	1,28	1,87	3,02	2,19	3,76	4,39	4,05
	Jóias	Baixa	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01
	Brinquedos	Baixa	0,43	0,37	0,79	0,89	2,79	3,15	0,83	0,72	0,58	0,27
Novas Mídias	Mídias gravadas	Alta	0,76	1,70	1,53	1,28	1,50	1,68	1,53	1,88	1,99	1,28
	Vídeo Games	Alta	0,00	..	..	..	..	0,02	..	..	0,00	..
Artes	Música (CDs,	Alta	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0,02	0,01	..	..

Cênicas	DVDs)											
	Partituras	Outros	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01
Publicações	Livros	Baixa	3,72	3,54	7,32	8,49	3,47	1,63	2,38	2,67	2,33	1,95
	Jornais	Baixa	2,19	1,03	2,29	0,11	0,04	0,24	0,26	0,23	0,32	0,21
	Outros Materiais Impressos	Baixa	1,25	1,24	1,17	2,49	1,11	2,11	0,87	1,43	1,43	1,46
Artes Visuais	Antiguidades	Baixa	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,03	0,13	0,05	..	..
	Pinturas	Baixa	0,01	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03	0,04	0,07	0,02	..
	Fotografia	Baixa	0,54	0,61	0,57	0,64	0,66	0,74	0,47	0,12	0,03	0,05
	Escultura	Baixa	0,06	0,02	0,05	0,07	0,17	0,13	0,41	0,07	0,07	0,12

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento disponível em <<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>

A figura 6 retrata os dados da tabela 4

**Figura 6 - Proporção, em percentual, da exportação de produtos criativos da Argentina para o Brasil por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012.**



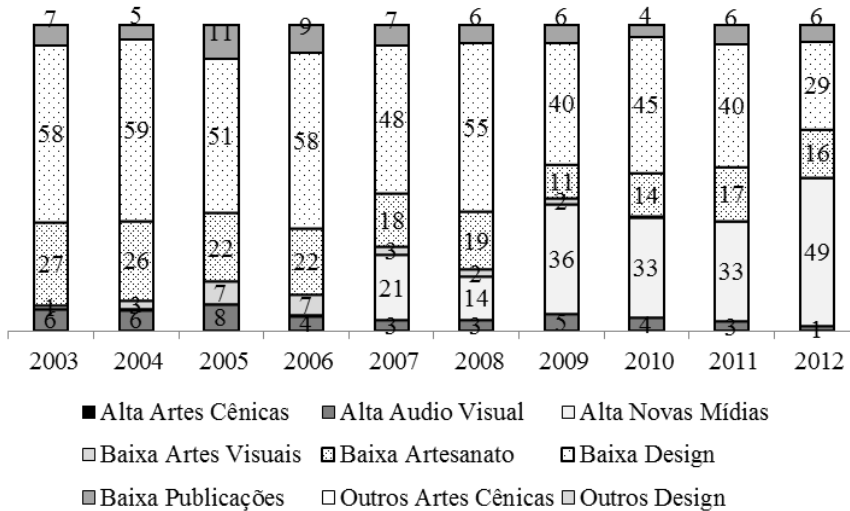
Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento disponível em <<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>

A proporção, em percentual, das exportações de produtos criativos da Argentina para o Brasil (Figura 6) por segmento e setores mostra que há um predomínio de produtos com baixa intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012, concentrando-se nos segmentos de design, artesanato e artes visuais com 90%. Os dados da pesquisa ainda

mostraram, quanto as importações de bens criativos da Argentina provenientes do Brasil por segmento e setores da indústria criativa, que o segmento mais importante foi o de design com expansão do setor de interiores, no período de 2007 e 2008 e queda expressiva nos anos seguintes. O outro segmento significativo foi as novas mídias (setor de mídias gravadas), com evolução significativa em 2012. Também o segmento de publicações apresentou elevação, sobretudo o setor de livros. No segmento de artesanato se sobrepõem os tapetes e cestaria com variações crescentes de 2004-2011 e 2006-2011 respectivamente.

Na figura 7 há a proporção, em percentual, da importação de produtos criativos da Argentina oriundos do Brasil por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012. Nota-se que houve, no período em questão, uma variação significativa nos segmentos de novas mídias e audiovisual com 49%. No entanto ainda predominam os setores de baixa intensidade tecnológica (51%), mas os percentuais caracterizam uma nova tendência entre segmentos e setores.

**Figura 7 - Proporção, em percentual, da importação de produtos criativos da Argentina do oriundos Brasil por segmento e setores da indústria criativa e por intensidade tecnológica no período de 2003 a 2012.**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento disponível em <<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>

Desta forma as relações comerciais se definem e redefinem ao longo do tempo, mas quando se analisam os saldos dos segmentos criativos estes têm sido insignificantes se comparados os valores totais exportados. Para o Brasil estamos falando de percentuais que estão entre 0,002% (exportações de bens criativos/total da pauta), enquanto na Argentina este percentual 0,0001%. Estas breves considerações expõem um universo de possibilidades ainda inexploradas por ambos os países, considerando a literatura produzida pelos organismos internacionais que trabalham com comércio exterior e, mais recentemente com economia criativa.

## 6. Considerações finais

Esse trabalho objetivou relatar algumas evidências dos fluxos de comércio de bens criativos, com base na sua intensidade tecnológica caracterizada através das publicações da OCDE. Assim, entender os fluxos comerciais globais e regionais de produtos e serviços criativos significa, também, entender as interações entre cultura, economia e tecnologia. Da mesma forma, o comércio está enquadrado dentro das regras e práticas do sistema de comércio mundial, as quais incluem as regras multilaterais, que regem o comércio entre os membros da OMC e outras disposições legais para acordos de livre comércio e outros tratados de parceria econômica.

As indústrias criativas fazem parte de um rol de atividades e alguns aspectos são importantes quando se realiza se estuda suas diferentes formas de interação na sociedade. O fato de envolver a criação, produção e distribuição de bens e serviços que usam criatividade e capital intelectual como insumos primários, serem um conjunto de atividades com base no conhecimento, focado nas artes, e também nos direitos de propriedade intelectual tem se constituído uma nova dinâmica no comércio mundial. As indústrias criativas, assim, se submetem também a outros instrumentos legais, tais como a Convenção da UNESCO sobre a Diversidade Cultural, em nível regional, bem como por meio de acordos específicos que tratam de intercâmbios culturais e comerciais, e também por regimes de direitos de propriedade intelectuais.

O presente trabalho buscou contribuir com análises relacionadas aos aspectos de uma nova dinâmica no comércio mundial ao avaliar os dois maiores exportadores da América Latina: Argentina e Brasil. Com o objetivo de apresentar algumas evidências de classificação das exportações de diferentes setores criativos e sua intensidade tecnológica, foi possível concluir, para o período em discussão:

1. As exportações do Brasil para o mundo concentram-se em produtos criativos de baixa tecnologia, bem como as exportações da Argentina;
2. As importações do Brasil provenientes do mundo são de baixa tecnologia, bem como as Argentinas do mundo, mas percebem-se variações significativas em segmentos de alta tecnologia;
3. Nas exportações do Brasil para a Argentina crescem os setores de alta tecnologia, apresentando um cenário a ser explorado, através das novas mídias;
4. No entanto as exportações argentinas para o Brasil se figuram de produtos criativos de baixo conteúdo tecnológico.
5. as importações do Brasil para a Argentina ainda há o predomínio dos segmentos de baixa tecnologia, assim como, nas importações da Argentina para o Brasil. No entanto, neste último caso o percentual de produtos de alta tecnologia é significativo, apresentando-se a possibilidade de uma nova tendência. Há possíveis explicações que poderiam dar conta destes comportamentos, quais sejam:
  - Primeiramente, em se tratando de comércio exterior não há uma explicação que dê conta destas relações e comportamentos, mas podemos colocar algumas considerações que podem ser percebidas e que vão ao encontro das teorias clássica ou neoclássica de comércio exterior em que a produtividade dos fatores é determinante entre as trocas.
  - Embora não tenha sido objeto deste artigo, a pauta global dos respectivos países é um fator que deve ser considerado. Embora os semimanufaturados e os manufaturados sejam predominantes, nas exportações brasileiras e argentinas, estes

produtos apresentam um baixo valor adicionado, inclusive após a abertura dos anos de 1990 houve um retrocesso e até mesmo certa desindustrialização nos anos mais recentes. Isto acarretou em modificações profundas das atividades domésticas e, em função das barreiras comerciais das três últimas décadas (1990 em diante), por mais que haja o seu desencorajamento, isto é um fator visível no comércio internacional. Assim, casos como moda, mídias gravadas e outras, têm tido uma crescente dificuldade de penetrar em mercados maiores como Europa e EUA;

- Outra explicação é a renda ou poder aquisitivo dos brasileiros e argentinos como fator importante deste comércio. De acordo com a teoria, quanto maior o poder aquisitivo, maior será a elasticidade renda para os produtos e, sobretudo se estes forem mais elaborados. Assim, em função da renda per capita destes países ser menor do que em países centrais, a demanda de produtos produzidos e comercializados ainda não é suficiente para aumentar a comercialização recíproca;
- Para finalizar, mas não dando conta do leque de possíveis explicações está a entrada da China no mercado internacional, com uma vasta gama de produtos criativos exportados para o mundo, aumentando sua participação em mercados antes estabelecidos pelo Brasil, como é o caso da moda (roupas e calçados) com preços muito inferiores.

Assim, há um vasto campo de possibilidades para ambos os países no que diz respeito ao comércio de bens criativos, pois a qualificação dos produtos deve ser melhorada, ou seja: maior proporção de produtos com alta tecnologia. Por ora tanto o Brasil, quanto a Argentina estariam num primeiro estágio tecnológico no que diz respeito às trocas de bens criativos. No médio prazo, para que haja uma melhora desta posição, segmentos como Audiovisual e Novas Mídias devem ser estimulados. Para tal a política industrial interna de ambos deve fazer uma opção, valorizar setores mais intensivos em mão de obra e com menos valor de mercado, ou mais intensivo em capital e maior valor adicionado.

A pesquisa apresenta limitações, pois neste contexto de transformações nos fluxos de comércio e nas estruturas produtivas podem ocorrer fenômenos que, no curto espaço de tempo analisado, não se tornam perceptíveis. Mas, podem ser enumeradas pelos menos três deficiências: primeiramente, a UNCTAD reconhece que existe uma lacuna considerável na disponibilidade de estatísticas relativas à economia criativa, sobretudo em função das diferentes taxonomias comerciais existentes para descrever parcialmente a dinâmica da economia criativa. Isso resulta em uma subestimação do comércio mundial das indústrias criativas e, portanto, nos dados apresentados e resultados obtidos. Em segundo lugar, esta mesma quantidade de anos estudados impede, que sejam aplicados modelos econométricos, pois uma das exigências de confiabilidade é o número de observações. Em terceiro lugar, são as dificuldades decorrentes das diferentes estruturas tecnológicas dos países envolvidos associados ao estágio de desenvolvimento tecnológico. Ao mesmo tempo, em que um país apresenta uma produção centrada em atividades de baixa tecnologia, estas podem ser altamente criativas, o que impacta na questão de que: criatividade pode não se traduzir em tecnologia.

## 7. Referências

- CANDEAS, A (2010). **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG.
- FURTADO, André T.; CARVALHO, Ruy Q(2005). **Padrões de intensidade tecnológica da indústria brasileira: um estudo comparativo com os países centrais**. São Paulo Perspectiva. vol.19 nº. 1. p. 70-84. São Paulo Jan./Mar.
- HOWKINS, John (2013). **Economia criativa: como ganhar dinheiro com ideias criativas**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora LTDA, 2013.
- MARKWALD, Ricardo (2004). Intensidade Tecnológica e Dinamismo das Exportações Brasileiras. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Rio de Janeiro, nº 79, p.3-11.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **Ações e Programas, Estatísticos e Acesso à informação** (2008). Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>>. Acessado em 15 mar. 2014.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação** (2005). 3ª. ed. Brasília: FINEP.
- OECD/EUROSTAT (1997). **OECD Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data – Oslo Manual**. Paris: OECD.
- OECD. **Proposed Standard Practice for Surveys for Research and Experimental Development. Frascati Manual** (2002). Paris: OECD.
- PACHECO, Adriano Pereira de Castro; BENINI, Elcio Gustavo (2015). Desenvolvimento da indústria criativa brasileira a partir dos pontos de cultura. **Políticas Culturais em Revista**, 1(8), p. 121-135. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/13427>. Acessado em: 26 de dezembro de 2015.
- SARTI, Ingrid et al. (Org.); (2013). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: PerSe., 2 v. (E-book - Vol. 1). Disponível em: <http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:648611/FULLTEXT02.pdf> Acessado em 8 maio 2015.
- UNITED NATIONS. UNcomtrade (2014). **UNSD Statistical Databases**. Disponível em: <http://comtrade.un.org/pb/>. Acessado em: 08 de abril 2015.
- UNITED NATIONS. UNcomtrade. **International Merchandise trade statistic. Yearbook** (2013). **BRASIL**. Disponível em: <http://comtrade.un.org/pb/CountryPagesNew.aspx?y=2013 BRASIL>. Acessado em: 08 de abril 2015a.
- UNITED NATIONS. UNcomtrade. **International Merchandise trade statistic. Yearbook** (2013). **ARGENTINA**. Disponível em: <http://comtrade.un.org/pb/CountryPagesNew.aspx?y=2013 ARGENTINA>. Acessado em: 08 de abril 2015b.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT – UNCTAD. **UNCTADSTAT**

Disponível em:

<http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>. 08 de abril 2015.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT – UNCTAD. **Relatório de Economia Criativa**. Economia criativa uma, opção de desenvolvimento 2010 (2012). Brasília: Secretaria da Economia Criativa/Minc; São Paulo: Itaú Cultural.

\_\_\_\_\_. **Creative Industries and Development** (2004). Eleventh session; São Paulo, 13–18 June 2004. TD (XI)/BP/13.

\_\_\_\_\_. **Trade and development. Report**, (2002). United Nations. New York and Geneva, 2002.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC and CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO), (2005). **International flows of selected cultural goods and services, 1994-2003**. Defining and capturing the flows of global cultural trade. Montreal: UNESCO.

ZAWISLAK, P. A.; FRACASSO, E. M.; TELLO-GAMARRA, J. **Intensidade Tecnológica e Capacidade de Inovação de Firms Industriais** (2013). Disponível em: [http://www.altec2013.org/programme\\_pdf/1366.pdf](http://www.altec2013.org/programme_pdf/1366.pdf). Acessado em: 15 de maio de 2015.



# ¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003-2015)<sup>1</sup>

*Material or Social Power? Reflections on the multilateral negotiations and the climatic power of Argentina*

María del Pilar Bueno<sup>2</sup> y Patricio Yamin Vázquez<sup>3</sup>

**Resumen:** La presente contribución aborda la cuestión del poder climático de Argentina en el contexto de las negociaciones multilaterales en la materia, durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015). Tal objeto es analizado a partir de dos enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales. El primer enfoque propone una perspectiva materialista y racionalista que busca analizar la acumulación de poder del actor estatal y sus implicancias en la posición internacional de Argentina en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. El segundo enfoque, desde una perspectiva constructivista, propone comprender la construcción del poder climático social en la Argentina desde el proceso de internalización de las identidades y los intereses de diversos actores.

**Palabras clave:** Poder Climático; Argentina; Política Climática; Liberalismo; Constructivismo

**Abstract:** This contribution addresses the issue of Argentina's climate power in multilateral negotiations on climate change during the presidencies of Néstor Kirchner and Cristina Fernández (2003-2015). This object is analyzed from two theoretical approaches to International Relations. The first approach proposes a materialist and rationalist perspective that seeks to analyze the accumulation of power of the state and its implications in the international position of Argentina in the United Nations Framework Convention on Climate Change. The second approach, from a constructivist perspective, proposes to understand the construction of the social climatic power in Argentina from the process of internalization of the identities and the interests of diverse actors.

**Key words:** Climate Power; Argentina; Climate Policy; Liberalism; Constructivism

---

1 Recibido: 22/05/17. Aceptado: 20/09/17

2 Doctora en Relaciones Internacionales. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET). Integrante del Comité de Adaptación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Negociadora del Acuerdo de París y de su implementación. Docente de grado y postgrado en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). mbueno@conicet.gov.ar

3 Magíster en Relaciones Internacionales (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals - IBEI) y Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET). Docente de la Universidad de San Andrés (UdeSA). pyaminvazquez@udesa.edu.ar

## 1. Introducción

El cambio climático se ha convertido en uno de los principales temas de la agenda política global, en tanto sus consecuencias se hacen progresivamente más notorias y los plazos para afrontar el problema se acortan, teniendo en cuenta la información provista por la ciencia climática. En este contexto, la presente contribución aborda la cuestión del poder climático, un concepto polisémico cuyo análisis puede remontarse a distintos enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales, con el objeto de contribuir a la comprensión, tanto de las negociaciones internacionales sobre la materia en general, como así también de la posición argentina.

Tal como afirma Creus (2013), el concepto de poder adquiere centralidad en el análisis realista, en sus distintas vertientes. Sin embargo, el cambio climático ha sido analizado en mayor medida desde la impronta liberal institucionalista, especialmente enfocándose en los regímenes internacionales y su interpretación a través del concepto de complejo regimental y complejo regimental transnacional (Yamin, Depledge, 2004; Keohane, Victor, 2010; Abbott, 2012). En menor medida, se evidencian análisis sobre el poder desde la perspectiva constructivista (Wendt, 1992; Haas, 2004; Guzzini, 2005), que priorizan el proceso de construcción social de poder, el cambio climático y su relación con las ideas, creencias e identidades de una sociedad (Rosa, Dietz, 1998; Pettenger, 2007; Bueno, 2013, 2016).

Desde una mirada constructivista, Alexander Wendt (1999), tiende puentes epistemológicos entre el denominado *mainstream* de las Relaciones Internacionales, compuesto principalmente por los pensamientos liberal y realista, y otras teorías sociales que usualmente se han denominado reflectivistas. Sin embargo, y al mismo tiempo, presenta diferencias ontológicas sustantivas con el racionalismo.

En términos epistemológicos, Wendt no cuestiona la importancia de la distribución y la regulación del poder. Tampoco critica el rol del Estado, que sigue siendo un actor significativo y prioritario de la sociedad internacional<sup>4</sup>, aunque afirma que el Estado liberal está constreñido por actores no estatales y que éstos pueden ser centrales para comenzar un proceso de cambio social. Sin embargo, es el Estado el que, en última instancia, garantiza el cambio sistémico (Wendt, 1999:).

Los Estados están compuestos por actores con intereses, identidades y racionalidades diversas, incluyendo a los tomadores de decisiones, lo cual ya había sido examinado en gran parte por el institucionalismo, y en tal sentido se evidencia un nuevo puente. Sin embargo, el cambio radica en la ontología de la propuesta. Dado que tanto el realismo como el institucionalismo presentan una ontología materialista, por la cual, la base material determina la estructura y la distribución de poder. Tanto el neorealismo waltziano como el institucionalismo reconocen que las ideas importan pero no ven que el poder y los intereses sean efectos de las ideas (Wendt, 1999). El constructivismo parte de considerar que son las ideas, constitutivas de la estructura social junto con la base material y los intereses, las que otorgan significado a los otros dos elementos. En la medida en la cual el constructivismo valora en mayor proporción el rol de las ideas por sobre la base

---

<sup>4</sup> Afirma Wendt que el Estado es la forma predominante de subjetividad contemporánea en la política mundial y que en tal sentido, deben ser la unidad primaria de análisis para pensar la regulación global de la violencia (Wendt, 1999: 9).

material, consiente y promueve el cambio social explicado a partir de cómo las estructuras sociales son el efecto de las prácticas sociales.

Es así que el constructivismo puede ser visto en Wendt como un estructuralismo idealista en la medida que, por un lado, considera que las estructuras de la asociación humana están determinadas en forma primaria por las ideas compartidas antes que por fuerzas materiales y, por otro lado, que las identidades e intereses de los actores están constituidas por ideas compartidas y no dadas naturalmente. Por este motivo, la anarquía internacional es una construcción social y no el Estado de naturaleza (Wendt, 1992, 1999).

Con lo cual, el poder, los intereses y las capacidades materiales importan en el pensamiento de Wendt, así como la estructura social que integran. Sin embargo, la estructura alude a las disposiciones de la asociación humana, y por ende, responde a aspectos primeramente culturales más que materiales, y la cultura no es otra cosa que el conocimiento socialmente compartido (Wendt, 1999). Es por esto que la estructura social anárquica es una construcción, así como lo son las culturas hobbesiana, lockeana y kantiana, que se encuentra en profunda relación con condiciones cooperativas y conflictivas de las relaciones sociales.

La valoración de todos los elementos que componen la estructura social y especialmente la noción de “idea” como meta-concepto constructivista, permiten pensar y explicar el cambio social, que en otros aportes teóricos resulta irrelevante o imposible. La estructura social es co-constitutiva del proceso (interacción y aprendizaje) como la relación dinámica existente entre agente y estructura.

Al asumir el cambio, como las modificaciones que se dan en las ideas y creencias de los agentes, se destierra la visión de las Relaciones Internacionales como una estructura insondable y material que trasciende al individuo y a la sociedad. Esto facilita analizarlas como un entramado, una realidad que la sociedad construye en virtud de un proceso intersubjetivo (Bueno, 2010).

Por lo expuesto, proponemos analizar el poder climático de un actor estatal concreto, como es Argentina, en el contexto de las negociaciones multilaterales de cambio climático durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015). La primera parte de la contribución, se adentra en el análisis del objeto desde una perspectiva materialista y racionalista que busca examinar la acumulación de poder del actor estatal y sus implicancias en la posición internacional de Argentina en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

En la segunda parte y desde una perspectiva constructivista, buscamos comprender la construcción del poder climático social en la Argentina desde el proceso de internalización de las identidades e intereses sociales.

Cabe mencionar que esta contribución se concentra en la Política Exterior argentina comprendida como política pública y, en tal sentido, esto no implica analizar al Estado como actor racional unificado, sino comprender que dicha política es la proyección internacional de la sociedad argentina en constante relación e interactuando con aspectos domésticos. Se debe aclarar, no obstante, que la distinción nacional-internacional de modo rígido tiene tan sólo una lógica analítica<sup>5</sup>.

---

5 En este trabajo nos concentramos en la política pública lo que no implica desconocer a los actores gubernamentales y no gubernamentales que participan e influyen la misma.

A partir de las diferencias ontológicas entre los dos enfoques analíticos seleccionados, cada aproximación delimita un aporte propio al debate sobre el poder climático de Argentina en el período estudiado. El sentido de analizar un mismo objeto desde dos ópticas teóricas distintas proviene de considerar que tales teorías constituyen herramientas analíticas que imprimen un sello inevitable en la realidad observada. De este modo, una mirada material favorece un análisis sobre búsqueda, acumulación y preservación del poder, siendo que uno de carácter constructivista considera que dicha condición material no es determinante, sino sólo un aspecto de la estructura social. Mientras el primer enfoque promueve un análisis de consecuencias para comprender una realidad material que toma como dada, así como de estrategias relativas al poder negociador de la Argentina, el segundo, procura desentrañar las causas, en tanto creencias e identidades que constituyen el proceso de construcción social del poder, habilitando cambios en las condiciones de su tratamiento.

El diseño metodológico es de tipo cualitativo, empleando técnicas de recolección de datos provenientes de fuentes primarias (documentos oficiales de Argentina y de la CMNUCC) y secundarias (artículos publicados en revistas indexadas, así como libros y capítulos de libros que constituyen el aporte teórico principal), mientras que las técnicas de análisis de información surgen del análisis documental, así como cualitativo y estadístico.

El recorte temporal se basa en aspectos domésticos e internacionales. Por un lado, se observa una continuidad política en los tres mandatos comprendidos en el período estipulado, así como también se presenta un cambio de signo político en diciembre de 2015, con la llegada a la Presidencia de la Coalición Cambiemos y la asunción de Mauricio Macri. Del mismo modo, el período comprendido abarca algunos de los momentos más relevantes del período posterior a la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, desembocando en la Conferencia de París de diciembre de 2015, que se constituye como el hito reciente más importante de las negociaciones.

## 2. Poder material climático

Para analizar el poder dentro de las negociaciones sobre cambio climático desde una perspectiva materialista, partimos de una conceptualización que observa dos dimensiones del mismo. Por un lado, abordamos el poder en tanto capacidades materiales, en una definición asociada a los enfoques clásicos de la disciplina; mientras que, por el otro, buscamos comprender el poder de negociación que los Estados presentan como consecuencia del ámbito específico en el que se encuentren y las reglas de juego asociadas al mismo (McKibben, 2015). Ésta última se enmarca en la reflexión del neoliberalismo institucional de las Relaciones Internacionales, así como también en la literatura sobre cooperación y teoría de los juegos.

La concepción realista sobre el poder resulta ineludible en cualquier trabajo que aborde su estudio desde una perspectiva material. En palabras de Morgenthau (1986: 20), el poder refiere a “cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre”, o dicho de otro modo, “el poder del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres”. Más allá de los diferentes matices entre autores, el consenso realista marca la preponderancia de la geografía, el poder militar y los recursos económicos a la hora de medir el poder (Bially Mattern, 2010). Kenneth Waltz (1988: 193-194) afirma que el poder de los Estados “depende del modo en que se sitúen en

todos los aspectos siguientes: dimensión de población y de territorio, recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad, y competencias políticas”; John Mearsheimer (2001: 131-132) señala que el poder se basa en las “capacidades materiales particulares que un Estado posee” y que hacen referencia, principalmente, a tres cuestiones: población, riqueza y fuerza militar.

Un punto esencial en esta forma de medir el poder lo constituye el hecho de que la distribución de las capacidades es indiferente del área temática de aplicación: Waltz (1988: 193) afirma que las capacidades “no pueden ser sectorizadas y evaluadas por separado”. En su caracterización del realismo, Keohane y Nye (1988: 48) observan que “los Estados fuertes asegurarían la congruencia entre la estructura global del poder militar y económico y el patrón de resultados en cualquier área de cuestiones”.

No obstante, el realismo encuentra limitaciones en el análisis. La eficacia de la fuerza militar en todas las áreas de cuestiones descansa sobre el presupuesto de que la seguridad de los Estados está amenazada. Sin embargo, observamos que en tanto los Estados dejan de ver amenazada su supervivencia, la utilización de la fuerza se torna más costosa y menos eficiente de aplicar en otras cuestiones. Por el contrario, cada área de cuestiones presenta sus propios recursos de poder, que no necesariamente coinciden con el poder económico y, especialmente, con el poder militar: “así, mientras la utilidad de la fuerza disminuye (...), la distribución de poder dentro de cada cuestión se tornará más importante” (Keohane y Nye, 1988: 49).

Esto plantea el interrogante de definir los elementos para identificar la distribución de poder dentro del área de cambio climático. El indicador más utilizado para realizar esta medición es el porcentaje sobre las emisiones globales del que es responsable cada Estado, asentado sobre la correlación que existe entre el nivel de emisiones y la capacidad de afectar los resultados de las negociaciones internacionales en la materia (Pater-son 2003: 98). Siguiendo esta línea, Viola, Franchini y Lemos Ribeiro (2012) plantean que para identificar las potencias climáticas es necesario combinar las dos dimensiones tradicionales del poder, es decir la militar y la económica, con la dimensión climática del poder, sosteniendo que existe una fuerte interrelación entre los tres elementos (Franchini, 2011). En esta última, los autores incluyen el volumen y la trayectoria de las emisiones de los gases de efecto invernadero, el capital humano y tecnológico disponible para la transformación hacia una economía de bajo carbono, y la relación entre los recursos y la cultura energética, así como también se aclara que no se excluyen factores no materiales, tales como la influencia o el prestigio. No obstante, los factores materiales, tanto los generales como los específicos del área, son los determinantes a la hora de realizar el análisis y la clasificación de los países en las negociaciones climáticas.

Del mismo modo, debemos prestar atención a los espacios institucionales en que se insertan los actores y como éstos influyen sobre sus estructuras de incentivos para la acción. Uno de los principales supuestos de la escuela liberal es que la política internacional se encuentra institucionalizada y que las instituciones no son epifenoménicas como afirma gran parte del realismo, sino que por el contrario, importan en tanto afectan los costos y beneficios con los que se enfrentan los Estados (Keohane, 1993). En este sentido, se resalta la faceta del poder que está constituida por el posicionamiento institucional de los actores (Bially Mattern, 2010: 693).

En este punto, retomamos la conceptualización de McKibben (2015: 17-19) sobre el poder de negociación, que se deriva de las reglas que establece un determinado ámbito institucional. Esta segunda clase de poder se basa principalmente en los costos que el

Estado observaría si no se alcanzara un acuerdo cooperativo. En el caso de que el Estado tenga como mejor alternativa a no alcanzar un acuerdo una opción demasiado costosa, será más proclive a ofrecer concesiones y, en consecuencia, tendrá menos poder para determinar el resultado de las negociaciones finales. En las negociaciones ambientales la vulnerabilidad frente al problema que se esté buscando afrontar es la clave para comprender los costos que los Estados enfrentan en el caso de no alcanzar una solución multilateral (Rong, 2010; McKibben, 2015).

Cabe destacar que el poder material y el poder de negociación no necesariamente coinciden. Por el contrario, en sus diferencias aparecen las estrategias de los Estados en una negociación. En el caso de tener un bajo poder de negociación pero un alto poder material, el Estado puede hacer valer este último para modificar las reglas y, consecuentemente, mejorar su posición institucional. Por el contrario, si tiene ambos niveles de poder con valores bajos, será proclive a cumplir con las reglas establecidas.

Es necesario observar que el hecho de que un Estado cumpla con las reglas (ya sea por conveniencia o por falta de poder material para modificarlas), no aporta información sobre qué tipo de postura tomará dentro de la negociación. En este sentido, los Estados pueden adoptar estrategias cooperativas o conflictivas (McKibben, 2015). Esto se encuentra determinado por tres factores. En primer lugar, el costo de la alternativa a no acordar: los Estados con altos costos tienen menos margen para confrontar que aquellos que tienen bajos costos. En segundo, la estructura y valoración de temas que se encuentran incluidos en una negociación. Si los Estados otorgan el mismo valor a los mismos temas, es más probable que adopten estrategias confrontativas que si valoran de forma diferente los distintos puntos de la negociación. Esto es consecuencia de que, frente a diversas escalas de valores de los Estados, una negociación que involucre concesiones mutuas es más sencilla.

En tercer y último lugar, debemos tener en cuenta si los Estados se focalizan en las ganancias absolutas o relativas. Mientras que un foco en las primeras hace más fácil llegar a un acuerdo, el foco en las segundas lo hace más complejo en tanto la preocupación por los Estados no está solo enfocada en las ganancias propias, sino en como éstas se comparan con las de los demás. Este segundo caso se observa particularmente en negociaciones relacionadas con la seguridad o que afecten la competitividad de los Estados, en tanto ambas áreas no dependen de las capacidades absolutas, sino de su comparación con los recursos de los demás (McKibben, 2015).

### **3. El poder climático material y de negociación de Argentina**

En base al marco teórico racional-materialista precedente, afirmamos como hipótesis que “Argentina ha tenido una posición de poder medio en las negociaciones climáticas y que ha buscado conservar su poder mediante estrategias defensivas de confrontación, sin que esto signifique un no cumplimiento de las reglas o una apuesta por fuera de las instituciones establecidas, en tanto presenta un bajo poder de negociación entendido como capacidad para extraer concesiones de las otras partes”. De este modo, abordamos la misma a partir de dos puntos centrales: su posicionamiento material como potencia media y vulnerable, y su estrategia defensiva.

### 3.1 Una potencia media con vulnerabilidad relativa

En este punto se resalta que Argentina aparece como una potencia media, con una influencia limitada en las negociaciones. Esto se desprende de una dotación de poder duro modesta, una economía mediana y una participación en las emisiones marginal, que hace que no sea un actor de primera necesidad para alcanzar un acuerdo. Cabe resaltar que esta clasificación coincide con la realizada por Viola, Franchini y Lemos Ribeiro en donde ubican al país como una potencia media o incluso “medio baja” (Franchini, 2011: 185; Viola, Franchini, Lemos Ribeiro, 2012).

Tal como se especificó con anterioridad, los puntos esenciales para evaluar los recursos materiales son las capacidades generales, por un lado, y las climáticas, por el otro. En cuanto a su poder sistémico, podemos recurrir al Índice de Capacidades Nacionales, elaborado por “The Correlates of War Project”, y que incluye la producción metalúrgica y siderúrgica, el gasto y personal militar, el consumo de energía, la población total y la población urbana (NMC v5.0)<sup>6</sup>. Siguiendo el indicador del año 2012, Argentina se ubica en el cuarto lugar en la región, por detrás de Brasil, México y Colombia; y en la posición número 32 en términos globales. En términos específicos de gasto militar, no sólo se observa que el mismo es limitado, sino que además disminuye durante gran parte del período. De acuerdo a los datos de los “World Development Indicators” del Banco Mundial, el gasto militar como porcentaje del Producto Bruto Interno (PIB) disminuyó anualmente y de forma progresiva entre 2003 y 2008. A partir de dicho año se observa un aumento, aunque siempre por debajo del valor del primer año del período. De hecho, el país se ubicó consistentemente por debajo de la media latinoamericana durante todo el período<sup>7</sup>. Su relevancia en este rubro es claramente baja y no se ha buscado impulsar este factor de poder.

En términos económicos, Argentina aparece como un país de relevancia media. De acuerdo a las diferentes medidas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, el país figura entre la posición vigésima y trigésima en la tabla de economías más grandes del planeta. Si bien su participación en el Producto Bruto mundial se encuentra por debajo del 1% y es por lo tanto limitada, esto está condicionado por el notable peso de las dos primeras economías mundiales, Estados Unidos y China. Cabe destacar que el hecho de ser miembro del G-20 nos permite también afirmar su relevancia media en este rubro.

En cuanto a la dimensión climática del poder material, su relevancia también aparece como media. Esto se deduce principalmente del hecho que el país influye de modo marginal en las emisiones globales, pero se encuentra de forma consistente entre los 30 mayores emisores. De acuerdo a las bases de datos del World Resources Institute, entre 1990 y 2012 Argentina nunca superó el 1% de las emisiones globales y las proyecciones esperadas no auguran un aumento relevante de las mismas<sup>8</sup>.

---

6 National Material Capabilities (NMC) v 5.0. Disponible en <http://www.correlatesofwar.org/datasets/national-material-capabilities> Último acceso: febrero de 2017.

7 Tomado de The Quality of Government Standard Dataset, version Jan17. Disponible en <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/QoGStdJan17 Último acceso: febrero de 2017.

8 World Resources Institute, CAIT Database. Disponible en <http://cait.wri.org/>. Último acceso: enero de 2017.

Del mismo modo, la vulnerabilidad aparece como otro de los factores relevantes para comprender el poder del actor en la negociación. Como punto de partida, es necesario observar que la vulnerabilidad puede analizarse tanto en términos absolutos como relativos a otros Estados, en tanto esto permite obtener la medida de poder de negociación y la capacidad de extraer concesiones de las otras partes. En los países en desarrollo la vulnerabilidad suele estar ligada a tres factores: el impacto sobre la agricultura, el aumento del nivel del mar, y las pérdidas asociadas a desastres naturales vinculados al cambio climático (Rong, 2010). En el caso particular de Argentina, el primero de los tres puntos reviste particular importancia.

La Tercera Comunicación Nacional alerta sobre la existencia de varios riesgos que elevan la vulnerabilidad del sector: el aumento de eventos climáticos extremos; la mayor variabilidad pluvial; la expansión de la frontera agrícola y la degradación de los suelos (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2015: 130-131). Asimismo, el problema de la disponibilidad del agua amenazaría particularmente a las regiones de Cuyo y Norte. Del mismo modo, se menciona también la mayor cantidad de inundaciones por el incremento de las precipitaciones o el aumento de la demanda eléctrica por las temperaturas más elevadas<sup>9</sup>.

Por su parte, las pérdidas asociadas a desastres naturales relacionados con el cambio climático colocan al país en una posición de vulnerabilidad, si bien no extrema, considerable. Diversos índices apuntan a medir los potenciales peligros ambientales que enfrentan los países. Entre ellos, el “ND-GAIN Country Index”, de la Universidad de Notre Dame, contempla la vulnerabilidad al cambio climático en combinación con su capacidad de hacer frente a la misma<sup>10</sup>. Tomando en consideración la menor vulnerabilidad y la mejor posibilidad de adaptación, Argentina aparece en la posición 85 sobre 181 países. Es necesario destacar que, dentro de las vulnerabilidades, los puntos más susceptibles de cambios son la agricultura y la dependencia del agua por habitante. El “Global Climate Risk Index” elaborado por la organización German Watch, por su parte, toma en consideración las pérdidas en términos de vidas humanas y recursos económicos. En el mismo, Argentina se ubicó en el año 2015 en la posición 63 de países con mayores pérdidas sobre un total de 180 y en la posición 92 en todo el período 1996-2015 (Kreft, Eckstein y Melchior, 2017). Cabe destacar que en el año 2013, el país estuvo entre los 10 países del mundo con mayores costos asociados a este tipo de fenómenos.

Por último, la vulnerabilidad ambiental del país en términos generales aparece en un nivel medio. De acuerdo al Índice de Vulnerabilidad Ambiental elaborado por la Comisión de Geociencia Aplicada del Pacífico Sur (SOPAC) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Argentina se ubica como un país “vulnerable”, por debajo de los países “muy vulnerables” y “extremadamente vulnerables”<sup>11</sup>. Además del cambio climático, este índice cubre dimensiones como biodiversidad, agua, agricultura y pesca, salud humana, desertificación, y exposición a desastres naturales.

---

9 Esta información se condice con los informes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (AR5, 2014).

10 ND-GAIN Country Index. Disponible en <http://index.gain.org/>. Último acceso: marzo de 2017.

11 Environmental Vulnerability Index. Disponible en <http://www.vulnerabilityindex.net>. Último acceso: septiembre de 2017.



Por lo tanto, Argentina presenta una situación de vulnerabilidad al cambio climático que, si bien es inferior a otros Estados, es relevante. Esto es producto principalmente de las potenciales consecuencias sobre las actividades agropecuarias en términos económicos y sociales que van asociadas a los cambios en la producción. En esta línea, Franchini señala que Argentina presenta una “vulnerabilidad difusa”: si bien es alta por ser un país en desarrollo y por su perfil productivo, no es extrema ni inmediata (Franchini, 2011).

Desde una mirada institucionalista, esto conlleva que Argentina necesita un acuerdo multilateral para enfrentar las consecuencias del cambio climático. Asimismo, el hecho de ser un país con poder material medio no le permite plantear una estrategia de cambios de regla de juego, sino que debe atenerse a los márgenes de la negociación establecidos por las grandes potencias climáticas. Con lo cual, la cooperación climática multilateral puede ofrecerle mayores márgenes de incrementar su poder negociador que una estrategia bilateral o minilateral.

### **3.2 La estrategia defensiva**

Los determinantes de la elección del tipo de estrategia incluyen tres factores: los costos asociados a no tener un acuerdo, la valoración de los temas, y el tipo de ganancias en que se hace foco. El primero de ellos fue abordado en el punto anterior. Teniendo un nivel medio de vulnerabilidad climática, Argentina necesita de un acuerdo climático, pero no se encuentra en una posición de necesidad extrema. Esto permite que aún frente a la necesidad del acuerdo, la diplomacia climática argentina pueda plantear una posición de confrontación limitada o, dicho de otro modo, defensiva dentro del esquema multilateral. Tal es el caso que se sostiene en el presente trabajo sobre la Política Exterior climática durante los gobiernos de Kirchner y Fernández.

Abordamos entonces las causas de la estrategia defensiva, a partir de las posiciones sobre los principales temas de negociación del país, y del foco en las ganancias relativas.

Entre los principales lineamientos temáticos, cabe destacar la creciente oposición a los mecanismos de flexibilización o mercado; una dura defensa del principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (CBDR, de acuerdo a su sigla en inglés); el condicionamiento de los compromisos de mitigación a la llegada de financiamiento externo; y especialmente un rechazo de los compromisos sectoriales que involucren a la agricultura, siendo este tema el de mayor sensibilidad (Franchini, 2011; Bueno, 2012). Estas posiciones chocan con las sostenidas por una parte importante de los países desarrollados, principalmente aquellos en posiciones menos reformistas y más proclives a establecer menores diferencias entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo.

Una de las decisiones principales en la estrategia defensiva de Argentina ha sido la incorporación del país al grupo de negociación Like Minded Developing Countries (LMDC), ubicado dentro de las posiciones más proclives a defender la vigencia de la Convención, sus principios y estructura de anexos. La incorporación y canalización de las acciones políticas a través de las coaliciones funciona, en este marco teórico, como una estrategia que busca mejorar el poder de negociación inicial o, al menos, mantener una línea defensiva sobre los elementos más valorados por el país en la negociación. Esto es especialmente relevante siendo un actor que carece de poder material suficiente para conseguir por sí mismo sus objetivos en dicho punto, de modo que busca la canalización

de su interés a través de una coalición de Estados que le permita mantener la estrategia defensiva.

Del mismo modo, el foco sobre las ganancias relativas también cumple un rol fundamental para la adopción de la estrategia defensiva. En este sentido, existen factores estructurales y domésticos que explican esta posición. Entre los primeros, afirmamos que las negociaciones sobre cambio climático están íntimamente relacionadas con la competitividad económica, en tanto las decisiones adoptadas en términos de mitigación afectan directamente al modo de producción y las estructuras de costos. Esto genera incentivos particulares para que los Estados se preocupen por las ganancias relativas (McKibben, 2015).

Sin embargo, no todos los Estados similares a Argentina adoptaron posiciones defensivas en las negociaciones. De este modo, surge la necesidad de abordar factores no externos, es decir del nivel del actor. Para ello partimos del supuesto de que las preferencias de los Estados se moldean también a partir de la interacción de actores domésticos que se encuentran en constante interrelación con el entorno, en un contexto de globalización e interdependencia global. En este sentido, la globalización aparece como la fuente principal que moldea las preferencias internacionales de los actores domésticos, afectando sus estructuras de costos y beneficios y, en consecuencia, los incentivos para buscar aumentar o disminuir la interdependencia (Moravcsik, 2008).

En esta línea, Solingen (1998; 2001) afirma que la “gran estrategia” de los Estados es una consecuencia de los diferentes tipos de coaliciones internas que pueden conformarse. Las mismas se definen principalmente en cómo se posicionan frente a la “internacionalización” de la economía, como consecuencia del impacto que la globalización ha tenido, en términos de costos y beneficios, oportunidades y amenazas, para cada uno de ellos. Es esperable, entonces, que aquellos sectores competitivos internacionalmente, orientados a la exportación o a los mercados financieros internacionales, sean más favorables a un proceso de internacionalización liberal, mientras que aquellos sectores no competitivos vean una amenaza creciente en aquel y adopten posiciones defensivas. En consecuencia, los actores domésticos tienden a agruparse en dos coaliciones ideales ubicados en extremos opuestos de un continuo: coaliciones internacionalistas-liberales, por un lado; y coaliciones nacionalistas-proteccionistas, por el otro. Las primeras buscan disminuir las barreras y aumentar el comercio, atraer inversión extranjera y reducir el peso del gasto público, así como también son favorables a incorporarse a las instituciones internacionales que favorezcan la globalización. Por el contrario, las coaliciones nacionalistas-proteccionistas buscan proteger los sectores vulnerables de sus economías, se focalizan en el mercado interno y son proclives a un mayor gasto público, siendo más reticentes a la internalización de su economía y sus políticas (Solingen, 2001).

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se enmarcaron dentro de lo que se dio en llamar el “giro a la izquierda” o “nueva izquierda” en América Latina, identificado con el segundo tipo (Levitsky y Roberts, 2011). Esto puede ser observado a partir de indicadores como el Índice de Libertad Económica, cuyas dimensiones son: “estado de derecho”, incluyendo derecho sobre la propiedad; “gobierno limitado”; “eficiencia regulatoria”, entendida como libertad de negocios, de trabajo y monetaria; y “mercados abiertos”<sup>12</sup>. Mientras en la década de los 90, Argentina muestra los niveles más altos en

12 The Quality of Government Standard Dataset, version Jan17. Disponible en <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/QoGStdJan17 . Último acceso: febrero de 2017.

América del Sur junto con Chile, a partir del 2003 se observa una fuerte caída que ubica al país en los puntajes más bajos del índice.

La pertenencia a cierto tipo de coalición se evidencia también en la política exterior. En la base de datos de Merke y Reynoso (2016) sobre dimensiones de política exterior, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se encuentran ubicados dentro de los gobiernos con orientación ideológica pro-Sur, una economía proteccionista y una posición de autonomía frente a los Estados Unidos. De hecho, los tres períodos presidenciales se ubicaron por debajo de la media regional. Se observa además una correlación positiva entre el paso del tiempo y la profundización de estos perfiles, en cuanto los números entre una presidencia y la siguiente, o bien se mantienen, o bien aumentan.

De este modo, la coalición de gobierno doméstica de Néstor Kirchner y Cristina Fernández es propensa a adoptar medidas defensivas frente a las potencias globales y a los países desarrollados, con una posición donde la brecha Norte – Sur es un concepto clave en la planificación política. En este punto, comprendemos la defensa férrea del principio de CBDR, la búsqueda de financiamiento para la adaptación y el intento por proteger los sectores más expuestos de la economía doméstica. En esta etapa las dinámicas internas son las preponderantes para entender la adopción de las estrategias (Bueno, 2015).

#### 4. Poder climático social

En este apartado nos proponemos debatir la cuestión del poder climático de Argentina a partir de los aportes del constructivismo de las Relaciones Internacionales.

Hemos planteado que una de las principales críticas del constructivismo al racionalismo alude al efecto directo de las capacidades materiales en los resultados; y a la reificación de la anarquía internacional como una característica ineludible de la estructura del Sistema, desembocando y justificando una visión antropogénica negativa y, por ende, una mirada defensiva de las Relaciones Internacionales. Asimismo, también se critica la lógica exógena de los intereses; la preponderancia del agente o de la estructura dependiendo del enfoque al cual se haga referencia; y la supuesta neutralidad valorativa de las ciencias y del positivismo (Hurd, 2008).

De este modo, el constructivismo abre un debate epistemológico de las Relaciones Internacionales basado en lo que Stefano Guzzini (2005) denomina la desnaturalización del status quo promovido por el *mainstream* o su inevitabilidad, especialmente en aquellos aspectos que tanto los realistas como los liberales tomaron como dados. De hecho, la acción de definir conceptos constituye para el constructivismo una instancia por la cual se reduce la abstracción y la concepción analítica. Además, toda definición debe enmarcarse en un contexto teórico e histórico, lo que lleva a la afirmación de que no existen conceptos neutrales o avalorativos, así como el análisis conceptual del poder forma parte de la construcción social como ejercicio del poder mismo. Definir al poder es una intervención política (Guzzini, 2005).

Comprendemos aquí al poder como un proceso intersubjetivo. La construcción social del poder es analizada como un proceso de institucionalización de ideas, creencias e identidades, en el entendimiento de que dicha institucionalización alude a la internalización de la sociedad de identidades e intereses. De este modo, se observa que “el proceso de construcción social del poder apunta a la dinámica por la cual los actores, compartiendo creencias y expectativas acerca de los fenómenos sociales, modelan sus intereses

e identidades compartidos generando un poder que les es propio y único y que trasciende la noción de poder estatal de tipo material” (Bueno, 2012: 53-54).

En tal sentido, proponemos el concepto de poder climático social como el proceso de construcción social de identidades e intereses sobre el cambio climático y sus efectos, desplegados, entre otros aspectos, en políticas climáticas en su dimensión interna y externa. El poder climático social no se concentra en la acumulación de poder, no hace hincapié en qué actores detentan más o menos poder climático, en tanto esta mirada continuaría perpetrando el poder explicativo de la base material de la estructura social.

El poder climático social tampoco es lo mismo que hablar de potencias climáticas o potencias emisoras. Tal como fue analizado anteriormente, otros enfoques realizan un análisis de este punto basado en dimensiones tradicionales y materiales del poder como las militares y económicas. La consecuencia más directa de este modo de pensamiento es que al analizar el poder, su distribución y potencial incremento, se perpetúa el status quo, en tanto se toma al poder como dado. Esto, a su vez, no compromete la “neutralidad de la ciencia”, perdiendo así el potencial de la política climática para generar cambios sociales y perpetuando el actual sistema socio-económico y político que causa el cambio climático (Navarrete, 2010).

Desde una mirada material, Argentina se identifica como una potencia climática media, aunque su disposición a actuar no haya sido consecuente, lo cual se evidencia con el concepto de “compromiso climático” donde dicho país se posiciona como una potencia media conservadora (Viola, Franchini y Ribeiro, 2012: 26). Con lo cual, una potencia media climática sólo necesita incrementar su compromiso climático de modo de asumir un papel reformista acorde con el problema climático y la crisis civilizatoria, dejando de resistir las transformaciones necesarias para estabilizar el sistema climático.

De este modo, en ningún punto se cuestiona cómo se produce el cambio climático; cómo sus efectos se distribuyen de modo inequitativo al interior de las fronteras de los Estados; cómo se vinculan los dilemas del desarrollo y la pobreza con el cambio climático y sus efectos adversos; cómo las nuevas potencias climáticas reproducen las mismas pautas de desarrollo que sus antecesores en el dilema del modelo de desarrollo que nos lleva a prácticas insustentables que no se resuelven solamente con una transición energética hacia sociedades hipocarbónicas. En tal sentido, estos enfoques no apuntan a desentrañar las causas, las identidades e intereses detrás de las acciones de los actores y, por ende, no promueven el cambio social, en tanto toman la estructura y distribución de poder como dada, perpetuando una mirada del cambio climático concentrada en quién paga la factura.

La entrada en vigor del Acuerdo de París constituye un punto de llegada en el proceso de negociaciones multilaterales de cambio climático en la CMNUCC. Asimismo, implica un cambio concentrado en la distribución de esfuerzos, es decir, quién debe hacer más y por qué. Cabe recordar que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas ha sido el ordenador de la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo desde la firma de la CMNUCC. Si bien el Acuerdo de París lo incluye e implementa, su interpretación varía con la transición del concepto de compromiso presente en la Convención y aplicable, especialmente a los países desarrollados, al de contribución que se ajusta a todas las Partes.

Bajo este principio, los Estados se han organizado en grupos en las negociaciones en la CMNUCC con distintas interpretaciones de las responsabilidades, que en su naturaleza contradictoria, podían explicar por qué no fue posible llegar a un nuevo acuerdo

climático hasta 2015. El constructivismo nos permite trascender el debate sobre cómo el nuevo sistema de contribuciones nacionales puede o no incrementar la eficiencia del régimen climático y el cumplimiento de su objetivo, para analizar cuáles son las creencias e intereses climáticos de los actores y cómo influyen en la construcción de políticas públicas climáticas nacionales e internacionales.

Teniendo esto en cuenta, afirmamos a manera de hipótesis que “la construcción del poder climático social en la Argentina deriva de la baja demanda social climática y de la escasa internalización societaria de las causas y consecuencias del cambio climático como cambio sistémico. En tal sentido, la política climática del período analizado, especialmente en su fase externa, se caracterizó por una concentración en temas de carácter especialmente defensivo en la medida que se interpretó al cambio climático y a la negociación del Acuerdo de París como una posible amenaza a las políticas de desarrollo”.

## 5. La construcción de poder climático social en la Argentina

Las políticas doméstica y externa, en este caso climáticas, se encuentran en un proceso dinámico de co-construcción. En tal sentido, identificamos seis aspectos –no exhaustivos ni inmóviles- de la vinculación entre dichas políticas, cuya dinámica se ve fortalecida en el período bajo análisis.

La primera cuestión a tener en cuenta es que la inserción y el desarrollo del tópico en la agenda política han sido promovidos más por actores externos que internos (Estrada Oyuela, 2007; Bueno, 2010). La inclusión de las temáticas ambientales, en general, no sólo en la agenda política argentina, sino también en la agenda internacional se produce a partir de la confluencia de aspectos multidimensionales en la década del sesenta, que derivan en la celebración de la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, en Estocolmo en 1972 (Bueno, 2010)<sup>13</sup>. En el caso del cambio climático es aún más patente a partir de fines de la década del ochenta y luego de la suscripción de la CMNUCC en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro en 1992.

El segundo aspecto consiste que, a pesar de haber transcurrido más de cuatro décadas de estos episodios, y tal como señalan Gutiérrez e Isuani (2014), el ambientalismo social –organizaciones y movimientos sociales con reivindicaciones ambientales- y la creación de agencias estatales ambientales no tuvieron mayor impacto hasta el nuevo milenio, donde emergió un ambientalismo social ligado a la generación de conflictos ambientales. Si bien se puede hablar de una agenda pública ambiental y de su encuentro con la agenda gubernamental en tiempos más recientes, el cambio climático continúa cautivo de los vaivenes internacionales. En términos constructivistas podríamos afirmar que este encuentro de agendas constituye parte del proceso de institucionalización como internalización de ideas. Sin embargo, este proceso es gradual, lo que significa que la interpretación sobre las causas, consecuencias e incluso, las prioridades de la acción

---

13 Estos hechos incluyen investigaciones científicas sobre el daño ambiental en la salud humana, animal y vegetal; informes de organizaciones como el Club de Roma sobre “Los límites al crecimiento”; hambrunas y derrames de petróleo especialmente en países en desarrollo; la generación de partidos verdes en Europa y el incremento de los movimientos ambientales en Estados Unidos, entre otros. Además, y como señalan Gutiérrez e Isuani (2014), el ambientalismo social y estatal en la Argentina se debe entender a través de la influencia de aspectos ideológicos y financieros internacionales.

política climática, no constituyen aún una identidad. Por otra parte, la identidad por sí misma no moviliza a la acción, sino que requiere del interés que le otorga la fuerza motivacional. Sin embargo, los intereses presuponen identidades porque un actor difícilmente puede saber qué quiere sin saber quién es.

El hecho de que el cambio climático no constituya una prioridad de la acción política, se vincula con el tercer aspecto que es la baja demanda climática social. Un modo de evidenciar esta afirmación es el contenido que arrojan las encuestas de opinión.

En 2014, la Fundación Vida Silvestre<sup>14</sup> presentó los resultados de una encuesta ambiental realizada por la consultora Poliarquía; y en 2015 se realizó en 75 países una encuesta climática en vísperas a la COP 21 organizada por la World Wide Views Alliance<sup>15</sup>, teniendo a la Red Argentina de Municipios frente al cambio climático como referente local. En el primer caso, se evidencia que dos tercios de los entrevistados se muestran interesados o muy interesados en temas ambientales. En el segundo, un 95% de los encuestados dicen estar muy preocupados por el cambio climático. No obstante, cuando se cruzan los datos con otras encuestas sobre los principales temas de preocupación de los argentinos en el mismo período, los temas ambientales no se encuentran priorizados. En la Encuesta “Mi Mundo” organizada por las Naciones Unidas<sup>16</sup>, referida a las prioridades para mejorar la calidad de vida y promover el desarrollo sustentable, el primer tema es la educación, seguido por gobiernos honestos y responsables y la alimentación. En cuarto lugar se ubica el acceso al agua potable y en noveno lugar, el cambio climático.

En cuanto a las encuestas de opinión general en 2015, previo a las elecciones nacionales, la consultora Hugo Haime & Asociados<sup>17</sup> establecía que los temas que más preocupaban a los argentinos eran la inseguridad (47%), la corrupción (25%), la inflación y la desocupación (22%). Mientras que Management & Fit<sup>18</sup> identificaba a la inseguridad (80,9%), a la inflación (62,9%) y al desempleo (52,0%) como prioridades.

Según el Latinobarómetro, durante 2015 los principales problemas identificados por los argentinos fueron la delincuencia y la seguridad pública (35%), los problemas políticos (13.4%), la desocupación (12,5%), la economía (8,4%) y la inflación (8.3%). El calentamiento global no figura en la lista, a diferencia de otros países de la región como Brasil y Chile donde el tema figura en un 0,2%<sup>19</sup>.

Las encuestas de opinión ambiental se enfrentan a diversos dilemas, entre ellos “lo políticamente correcto”. Esto explicaría, al menos en parte, por qué un ciudadano puede decir que se encuentra muy preocupado por el cambio climático y luego en una encuesta general este tema no figure o aparezca relegado frente a otros. También se connota en preguntas sobre preocupación ambiental, donde usualmente los entrevistados se valoran

---

14 Disponible en [http://awsassets.wwfar.panda.org/downloads/graficos\\_para\\_gacetilla.pdf](http://awsassets.wwfar.panda.org/downloads/graficos_para_gacetilla.pdf). Último acceso en enero de 2017.

15 Disponible en <http://climateandenergy.wwviews.org/results/>. Último acceso en enero de 2017.

16 Disponible en <http://data.myworld2015.org>. Último acceso en enero de 2017.

17 Disponible en [http://www.clarin.com/sociedad/educacion-prioridad\\_0\\_SyFgEwYwmx.html](http://www.clarin.com/sociedad/educacion-prioridad_0_SyFgEwYwmx.html). Último acceso: marzo de 2017.

18 Disponible en <http://www.iprofesional.com/notas/231326-Inflacin-y-corrupcin-al-tope-en-el-ranking-de-temas-que-ms-preocupan-a-los-argentinos->. Último acceso: marzo de 2017.

19 Disponible en <http://www.latinobarometro.org>. Último acceso: enero de 2017.

a sí mismos como preocupados o muy preocupados por la situación ambiental y a otros actores, como gobiernos y empresas, como poco preocupados. Sin embargo, a la hora de generar acciones concretas, muchas de esas personas que se manifestaron muy preocupados dicen no generar acciones que mejoren la situación ambiental, así como consideran que pueden hacer poco o nada para cambiarla<sup>20</sup>. En la encuesta de World Wide Views se identifica que dos terceras partes de los entrevistados manifiestan que es una responsabilidad global enfrentar el cambio climático y que las acciones deben provenir primero del plano global y luego del local.

Existen otros fenómenos ligados a la percepción, como la hipermetropía ambiental, por la cual la población valora como más positiva la situación de su entorno directo que la de entornos más alejados (Uzzel, 2000). Esto puede notarse en la encuesta administrada por Poliarquía para Fundación Vida Silvestre, donde los entrevistados analizan la situación ambiental global de un modo mucho más grave que la local<sup>21</sup>.

La paulatina y reciente vinculación de la agenda pública ambiental con la agenda política y su relación con la baja demanda climática social también pueden ligarse con la agenda de los medios de comunicación, como cuarto aspecto identificado. Diversas investigaciones procuran demostrar que el cambio climático ha tenido poca acogida en los medios de comunicación, exceptuando momentos específicos y especialmente foráneos, como la celebración de las Conferencias de las Partes de la Convención (Nosty, 2009; González Alcaraz, 2010; Gaviratti, 2012). Sin embargo, la asiduidad de la ocurrencia de fenómenos extremos en territorio nacional que coincidió con la finalización del proceso de negociación internacional del Acuerdo de París, y a su vez, con discursos políticos oficialistas y opositores referidos al tema<sup>22</sup>, junto con un proceso de identificación, formación de intereses e internalización de ideas, derivaron en una mayor cobertura peiodística nacional.

Algunas de las principales referencias discursivas al cambio climático se realizaron en el contexto de las inundaciones en la provincia de Buenos Aires en agosto de 2015, en el marco de la campaña presidencial. El entonces gobernador de la provincia y candidato oficialista a la Presidencia de la República, Daniel Scioli, afirmó "nuestro enemigo es el cambio climático". La crítica de la oposición a las palabras de Scioli no se concentró en negar el cambio climático ni sus efectos, sino en afirmar que "el Estado debe invertir y no gastar", y en la necesidad de lograr financiamiento externo a baja tasa de modo de inver-

---

20 Ver también Cussianovich, 2014.

21 Este fenómeno es reconocido por diversos estudios y encuestas de opinión ambientales en otros países, como el Ecobarómetro Andaluz (Bueno, 2014).

22 Discurso de Presidenta Cristina Fernández en encuentro con empresarios italianos en junio de 2011; Discurso de Presidenta Cristina Fernández en la Sesión Plenaria de la II Cumbre de CELAC en enero de 2014, disponible en <http://www.cfkargentina.com/discurso-completo-de-cristina-en-la-cumbre-celac/>; Discurso de Presidenta Cristina Fernández en la inauguración de la Central Nuclear Atucha II en febrero de 2015, disponible en <https://www.mrecic.gov.ar/palabras-de-la-presidenta-cristina-fernandez-de-kirchner-en-la-inauguracion-de-la-central-nuclear/>; Declaraciones gobernador de Buenos Aires y candidato presidencial por el oficialismo en agosto de 2015 con motivo de las inundaciones en la misma provincia, disponible en <https://noticias.terra.com/mundo/culpa-scioli-a-cambio-climatico-por-inundaciones-en-argentina,b85f92deeb17c376f3205d1e2cc84611k0h9RCRD.html>. Último acceso: enero de 2017.

tir en infraestructura y evitar los problemas más allá de las inclemencias climáticas<sup>23</sup>.

En quinto lugar, cabe notar el cambio de visión del mundo que impactó en la política exterior argentina (PEA) durante el período analizado. Dicha política asumió un tono crecientemente contestatario con relación a Estados Unidos y a Europa, y cada vez más cercana a otros actores como China o India, en una mirada benévola de la cooperación Sur-Sur.

La Presidenta Cristina Fernández, en ocasión de asumir la Presidencia del G77 más China en el año 2011<sup>24</sup>, se refirió a los desbalances que viven los países en desarrollo en comparación con los países desarrollados en el contexto del multilateralismo, especialmente financiero. En tal sentido afirmó:

Los desbalances fuertes también en una situación de aparición de nuevos actores de los cuales China, uno de nuestros integrantes es también un actor, un nuevo actor muy importante a nivel global... El nuevo escenario internacional está protagonizado por países del G-77 más China. Sin embargo, en los sistemas de decisión institucionales, multilaterales nuestros países no tienen representación acorde con su nivel y con su magnitud, en la adopción de decisiones.

El cambio de visión del mundo y sus participantes se asocia a una dinámica en la que actores del Sur, con dilemas similares a la Argentina como la reducción de la pobreza y la búsqueda del desarrollo, eran vistos como “amigos”. A su vez estos actores se constituían en principales socios comerciales, lo que se vincula al incremento del precio internacional de los *commodities*.

Esta condición de la PEA se trasmutó a las negociaciones multilaterales en diversos foros, incluyendo a la CMNUCC, donde la Argentina se volcó al grupo de negociación liderado por China e India, LMDC. Las posiciones del grupo durante las negociaciones previas a París se caracterizaron por un discurso de fuerte crítica a los países desarrollados y su incumplimiento de los compromisos de la CMNUCC, así como la búsqueda de éstos de trasladar sus responsabilidades a los países en desarrollo. De este modo, LMDC y Argentina en particular, se mostraron reticentes a mantener un liderazgo en materia de mitigación y duramente renuentes a adoptar cualquier compromiso de financiamiento climático internacional, que contravendría la obligación de los donantes, según el artículo 4 de la CMNUCC. Esto no sólo se evidenció en las reuniones de la Convención, sino también en otros foros como el G20, así como en la negociación de la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiamiento para el desarrollo, entre otros.

En sexto lugar, e íntimamente ligado a la faceta internacional de la política pública expresada en el párrafo anterior, la política climática argentina estuvo franqueada por una política energética basada en la quema de fuentes fósiles, bajo la creencia de que las políticas ambientales no se identifican con las políticas de desarrollo. Con lo cual, la posesión y recuperación de recursos naturales identificados como estratégicos y su explotación bajo la justificación del desarrollo no debían verse impedidos por compromisos internacionales de reducción de emisiones que, además, debían ser encabezados por los países desarrollados

---

23 Discurso del entonces candidato presidencial Mauricio Macri en almuerzo del Consejo Interamericano de Comercio y producción en agosto de 2015, disponible en <http://www.infobae.com/2015/08/13/1748192-las-cinco-promesas-que-les-hizo-macri-los-empresarios/>.

24 Discurso de la Presidenta Cristina Fernández al asumir la Presidencia del Grupo de los 77 más China en 2011, disponible en <http://www.casarsoda.gob.ar/informacion/archivo/22668-blank-10770233>



como producto de su responsabilidad histórica en la generación del cambio climático. Cabe notar que esta dinámica de la política ambiental (climática en particular) versus políticas de desarrollo como binomio dicotómico constituye una creencia enraizada en muchos de los líderes políticos, así como en el empresariado, en Argentina.

En el discurso dado por la Presidenta Cristina Fernández ante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2010 se refirió a la dificultad para lograr un acuerdo climático:

no hemos podido llegar a un acuerdo porque en realidad no se está planteando una solución justa y equitativa en esta materia en cuánto y en quiénes son los que tienen que hacerse cargo, en su gran mayoría, de lo que es el pasivo en materia de contaminación ambiental. No es justo que los países en desarrollo, que a duras penas con su crecimiento económico han podido superar niveles de pobreza y brecha social, sean precisamente los que tengan que hacerse cargo del pasivo ambiental que históricamente es producto de los países desarrollados (...). El establecer también metas y objetivos que sean viables y que sean congruentes con la necesidad de que siga creciendo la economía, obligan a un replanteo serio de lo que son nuestras metas en materia de calentamiento global.<sup>25</sup>

En función de lo afirmado, comprendemos que la construcción social de poder climático radica en la articulación entre los seis aspectos. No se trata de una elite política o incluso un empresariado no interesado en el cambio climático, analizando esto como desvinculado de una sociedad altamente demandante en este tópico. El modelo político sostenido por las administraciones que se extendieron entre 2003 y 2015 respondió a los intereses y creencias de una importante cantidad de argentinos que recurrieron a las urnas en tres oportunidades para refrendar su acción, y además, resultaron muy cercanos a alcanzar un cuarto período electoral en 2015.

Si bien el 91% de los argentinos (encuesta de World Wide Views) reconoce que el cambio climático no es una prioridad política nacional y otra gran mayoría considera que se deberían tomar medidas aunque otros Estados no lo hagan, la dimensión de la acción propia revela que la disposición a actuar es más baja. Desde nuestra perspectiva, es esta dimensión la que pone de manifiesto la relación entre la baja prioridad de la agenda climática en la agenda política nacional en el período y la escasa demanda social climática (Calvo y Aguado, 1997; Lezama, 2004).

## 6. Conclusiones

El objetivo principal del trabajo fue abordar la cuestión del poder climático de Argentina, en el marco de las negociaciones multilaterales entre 2003 y 2015. Para ello, se comenzó con un análisis de tipo material-racionalista y luego se procedió con uno de orden constructivista. En función de las diferencias metodológicas, epistemológicas y ontológicas de cada enfoque, resultaron dos respuestas de distinta naturaleza.

---

25 Discurso de Presidenta Cristina Fernández en la ONU en 2010, disponible en <http://www.cfkargentina.com/cfk-en-la-onu-mensaje-en-la-asamblea-general-de-2010/>;

El primer modelo presentado, permitió abordar el poder de Argentina en las negociaciones focalizado en su acumulación y en la interacción con la estructura de incentivos y costos potenciales afrontados por el país. En base a esto, se observó que Argentina es un actor que no posee la capacidad de ejercer una influencia de primer orden en las negociaciones y que necesita un acuerdo internacional, dada su débil alternativa a no acordar. Del mismo modo, señalamos que para cumplir dichos objetivos se adoptó una estrategia de tipo defensiva, de confrontación moderada, tal como permite su vulnerabilidad no extrema, y como sugieren su percepción de la negociación como enfocada en ganancias relativas, la defensa de puntos clave relacionados con los intereses de los países centrales, y las características de la coalición doméstica de gobierno.

Por su parte, el segundo enfoque ha buscado abordar la construcción del poder climático social de Argentina focalizada en aspectos identitarios e intereses que explican y significan las condiciones materiales evidenciadas en la primera parte de la contribución. En este punto, hemos señalado seis aspectos de vinculación de las políticas climáticas argentinas ligados a la inclusión del tópico en la agenda política: la relación de dicha agenda con la denominada agenda pública; la demanda social climática; la agenda mediática; el cambio de visión del mundo transmutado a la PEA y a las negociaciones climáticas; y la dicotomía desarrollo/protección ambiental. Si bien la internalización societaria de las causas y consecuencias del cambio climático y por consiguiente, la demanda climática social ha sido baja; ha ido en aumento en el período. Las políticas públicas son el resultado de la confluencia de distintas identidades, intereses y creencias sociales. Este cambio paulatino de un discurso donde el cambio climático estaba ausente, a uno donde figura como justificativo de eventos extremos constituye un primer paso hacia la deconstrucción del de la oposición entre política ambiental y política de desarrollo de la política ambiental como opuesta a la política de desarrollo. A su vez, este cambio paulatino no solo aparece en el discurso político, sino en agenda de los medios de comunicación y favorece en conjunto el proceso de construcción de agenda pública ambiental. Sin embargo, la internalización como antecedente del cambio cultural sigue inmadura.

La elección del enfoque constructivista desde la perspectiva de Alexander Wendt implica reconocer las diferencias ontológicas de los enfoques teóricos a la vez que tender algunos puentes entre dichas tradiciones. Ponemos en evidencia que el análisis materialista impide dos procesos que consideramos significativos en el análisis del poder climático. En primer lugar, el racionalismo dificulta analizar los cambios evidenciados en los intereses e identidades de Argentina lo que interactúa conjuntamente con los aspectos materiales y el contexto internacional, generando distintas motivaciones a involucrarse en mayor o menor medida en las negociaciones climáticas. En segundo lugar, el racionalismo tiende a *statuquismo* justamente por su sobrevaloración de la base material. Esto impide una construcción teórica que apunte al cambio social en la medida que el cambio debería asentarse sobre modificaciones ostensibles en la base material, lo cual no ha sucedido en el caso argentino no sólo en el período de estudio sino desde que se adoptó la Convención.

Si bien ambas perspectivas identificaron que la política climática externa durante el período analizado tuvo un carácter defensivo, las conjugaciones de fuerzas y los motivos por los cuales esto se produjo son distintos. En el primer enfoque, los intereses del actor se encuentran caracterizados por ser consecuencias de factores materiales, tales como la medida de su economía, el nivel de las emisiones, la vulnerabilidad ambiental, o las características de su coalición de gobierno, sin una problematización de las ideas que signi-

fican dichos factores. Esto sucede porque, tal como afirma Wendt (1999), el racionalismo se encuentra metodológicamente incapacitado para explicar cómo se construyen los intereses o las identidades. Más bien, el racionalismo identifica y analiza los incentivos que afectan los comportamientos y en tal esquema los intereses e identidades resultan dados. En este sentido, comprender el proceso de formación de intereses e identidades es significativo para poder construir una teoría social que apunte al cambio y porque para que esto ocurra es necesario comprender las ideas que significan las identidades y capacidades en los procesos sociales.

## 7. Bibliografía

- Abbott, Kenneth (2012), "The transnational regime complex for climate change", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 30, nro. 4, pp. 571-590.
- Below, Amy (2009), "Climate Change Decisions: International Influences on Argentina's Foreign Policy Decision Making", Ponencia presentada en American Political Science Association Convention, Toronto.
- Bially Mattern, Janice (2010), "The concept of power and the (un)discipline of International Relations", en C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations*, New York: Oxford University Press, pp. 691-698.
- Bouille, Daniel y Osvaldo Girardin (2002), "Learning from the Argentine voluntary commitment", en Kevin Baumert, Odile Blanchard, Silvi Llosa y James Perkaus, *Building on the Kyoto Protocol: The options for protecting the Climate*, Estocolm: World Resources Institute, pp.135-156.
- Bueno, María del Pilar (2010), "Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La Influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009", Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario.
- Bueno, María del Pilar (2012), "Los vaivenes de la diplomacia climática argentina (1989-2011)", en Carla Morasso y Gisela Pereyra Doval, *Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*, Rosario: UNR Editora, pp.134-154.
- Bueno, María del Pilar (2014), "El ecobarómetro, la conciencia ambiental y las propuestas electorales en Andalucía", *Revista Rupturas*, Costa Rica, v. 4, nº1, pp. 24-49.
- Bueno, María del Pilar (2015), *Las negociaciones climáticas internacionales y la posición argentina como actor de peso medio*, Rosario: Observatorio de Política Exterior Argentina.
- Bueno, María del Pilar (2017), "Política Climática Exterior Argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015)", en Griselda Günther y R.A. Gutiérrez, *La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio ambiental global*, UAM-X-CLACSO.
- Calvo, Mariano e Irene Aguado (1997), *El medio ambiente en la opinión pública: Tendencias de opinión. Demanda social. Análisis y gestión de la opinión pública en materia de medio ambiente. Comunicación medioambiental en la Administración y en*

la empresa, Madrid: Mundi-Prensa Libros.

- Creus, Nicolás (2013), "El concepto de poder en las relaciones internacionales y la necesidad de incorporar nuevos enfoques", *Revista Estudios internacionales*, vol. 45, no 175, pp. 63-78.
- Cussianovich, Ernesto (2014), *El medio ambiente en la opinión pública*, Informe Ambiental Anual FARN 2014, pp. 277-287.
- Franchini, Matías (2011), "Sem lugar no mundo: A Argentina na politica internacional das mudanças climáticas", Tesis de maestría, Universidade de Brasília.
- Gavirati, Pablo (2012), "Periodismo local y cambio climático global análisis discursivo de la COP-15 en la prensa argentina", *Razón y Palabra*, México, v. 17, n° 79.
- González Alcaraz, Luis (2010), "Este asunto no es nuestro - El cambio climático en la prensa escrita de referencia en Argentina", *Kairos*, San Luis, año 14, n° 26.
- Gutiérrez, Ricardo y Fernando Isuani (2014), "The emergence of state and social environmentalism in Argentina", *Revista de Administração Pública*, v. 48, Rio de Janeiro, n° 2, pp. 295-332.
- Guzzini, Stefano (2005), "The concept of power: a constructivist analysis", *Millenium: Journal of International Studies*, Londres, v. 33, n° 3, pp. 495-521.
- Haas, Peter (2004), "When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process", *Journal of European public policy*, vol. 11, nro. 4, pp. 569-592.
- Hill, Christopher (2003), *The changing Politics of Foreign Policy*, New York: Palgrave and Mac-Millan.
- Hurd, Ian (2008), "Constructivism", en Christian Reus-Smit y Duncan Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 298-316.
- Keohane, Robert; Victor, David (2011), "The regime complex for climate change", *Perspectives on politics*, vol. 9, nro. 1, pp. 7-23.
- Keohane, Robert (1993), *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Buenos Aires: GEL.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1988), *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires: GEL.
- Krasner, Stephen (1989), *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo Global*, Buenos Aires: GEL.
- Kreft, Sönke, David Eckstein e Inga Melchior (2017), *Global Climate Risk Index 2017*, Bonn: German Watch.
- Levitsky, Steven y Kenneth Roberts (2011), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lezama, José Luis (2004), *La construcción social y política del medio ambiente*, México: El Colegio de México AC.
- McKibben, Heather Elko (2015), *State Strategies in International Bargaining: Play by the Rules or Change Them?*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Mearsheimer, John (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company.
- Merke, Federico y Diego Reynoso (2016), "Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, nº 185, pp.107-131.
- Moravcsik, Andrew (2008), "The New Liberalism", en Christian Reus-Smit y Duncan Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 234-254.
- Navarrete, David (2010), "Climate Change and power: Isn't it all about politics?", *Environment, Politics and Development Working Paper Series*, Londres, Paper 32.
- Nosty, Bernardo Díaz (2009), "Cambio climático, consenso científico y construcción mediática. Los paradigmas de la comunicación para la sostenibilidad", *Revista Latina de comunicación social*, Tenerife, nº 64, pp. 99-119.
- Paterson, Matthew (2003), *Global warming and global politics*, New York: Routledge.
- Pettenger, Mary (2007), "The Social Construction of Climate Change: Power, Knowledge, Norms, Discourses", Routledge.
- Picó Garcés, María Josep (2013), "La crisis económica versus el cambio climático", *Actas de las Jornadas Internacionales Medios de Comunicación y Cambio Climático, Càtedra de Divulgació de la Ciència, UCC+i, Universitat de València*, pp. 177-187.
- Rong, Fang (2010), "Understanding developing country stances on post-2012 climate change negotiations: Comparative analysis of Brazil, China, India, Mexico, and South Africa", *Energy Policy*, nº 38, pp. 4582-4591.
- Rosa, Eugene; Dietz, Thomas (1998), "Climate change and society: Speculation, construction and scientific investigation", *International Sociology*, vol. 13, nro. 4, pp. 421-455.
- Rubio Ferreres, José María (2009), "Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting", *Gazeta de Antropología*, Granada, v. 25, nº 1, .
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2015), *Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Solingen, Etel (1998), *Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*, New Jersey: Princeton University Press.
- Solingen, Etel (2001), "Mapping Internationalization: Domestic and Regional Impacts", *International Studies Quarterly*, Oxford, v. 45, nº 4, pp. 517-555.
- Uzzel, David (2000), "The psycho-spatial dimension of global environmental problems", *Journal of environmental psychology*, v. 20, nº 4, pp. 307-318.
- Viola, Eduardo, Matías Franchini y Thais Ribeiro (2012), "Climate governance in an international system under conservative hegemony: the role of majors powers", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 55, Esp., pp. 9-29.

Waltz, Kenneth (1988), *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires: GEL.

Wendt, Alexander (1999), *Social theory of international politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wendt, Alexander (1992), "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", *International Organization*, Cambridge, v. 46, nº 2, pp. 391-425.

Yamin, Farhana; Depledge, Joanna (2004). *The international climate change regime: a guide to rules, institutions and procedures*, Cambridge University Press.

# El Pacto Global como respuesta a la crisis<sup>1</sup>

## *Global Compact as a response to the crisis*

Nuria Inés Giniger<sup>2</sup>

**Resumen:** Con las reformas de mediados de los 70, comienza la transformación de la correlación de fuerzas internacional, que derivó en un proceso político, económico y social conocido bajo el nombre de neoliberalismo. Estas políticas tuvieron como consecuencia aumentos del desempleo y la pauperización mundial. Sin embargo, la crisis de esta estrategia no se hizo esperar y los pueblos del mundo resistieron de distintas formas el despojo que se desarrollaba.

El proceso de crisis abierto a comienzos del siglo implica una escala global y civilizatoria. En América Latina, la acumulación de experiencias de resistencia popular, que abordaba diferentes problemáticas, se profundiza con la construcción de alternativas políticas. Los sectores dominantes se vieron obligados a rediseñar una estrategia que recupere la ofensiva, aplaque el descontento y la disputa.

Este proceso tiene dos aristas orgánicas: la reconfiguración del consenso y la avanzada represiva. En este trabajo intentaremos aportar al análisis acerca del Pacto Global como una de las estrategias hegemónicas internacionales para enfrentar la crisis, a través del estudio de fuentes y documentos producidos por la Organización de Naciones Unidas y sus agencias, así como del proceso de trabajo de campo desarrollado por la autora.

**Palabras claves:** Hegemonía; Pacto Global; Responsabilidad Social Empresaria; Estrategia cultural; Organización de Naciones Unidas

**Abstract:** With the reforms of the mid-70s began a transformation of the international correlation of forces, which led to an economic, political and social process known as Neoliberalism. These policies resulted in unemployment and global impoverishment. However, the crisis of this imperialist strategy was swift and people resisted dispossession in various ways.

The crisis process inaugurated at the beginning of the century has global implications and a civilizing scale. In Latin America, the accumulation of popular resistance experiences, which addressed different issues, developed with the construction of political alternatives. Dominant sectors, thus, were forced to redesign the strategy so as to regain the offensive as well as to placate discontent and dispute.

This process has two organic axes: the reconfiguration of consensus and the repressive movement. This paper attempts to analyze the Global Compact as one of the international hegemonic strategies to face the crisis, through the study of sources and documents produced by the United Nations and its agencies, as well as through the fieldwork carried out by the Author.

**Key words:** Hegemony; Global Compact; Social Corporate Responsibility; Cultural strategy; United Nations

---

1 Recibido: 30/09/16. Aceptado: 10/10/17.

2 Doctora en Antropología. Investigadora Adjunta de CONICET, con sede en Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-CONICET). Docente de la Universidad de Buenos Aires.

## 1. Introducción: Por qué el Pacto Global

La configuración del mundo bipolar y de la Guerra Fría, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, implicó el auge de políticas reformistas, sostenidas en el desarrollo de las fuerzas productivas de la reconstrucción europea y la carrera armamentística, como forma de contrarrestar la presencia del socialismo en la URSS y del llamado bloque del Este, e imprimirle un rostro más *democrático y humano* al capitalismo occidental.

Este proceso se acompañó con el desplazamiento del epicentro de las luchas de liberación a los países del Tercer Mundo, enfrentando al colonialismo y al imperialismo de diversas formas y con diferentes alcances políticos de dichos procesos. La Revolución Cubana, la victoria vietnamita, los procesos de descolonización de Asia y África, instalaron un “espíritu de época” en los pueblos del Tercer Mundo, que los ubicaba como protagonistas de las luchas antiimperialistas y anticapitalistas. En América Latina, el proceso de acumulación de fuerzas populares, con variados esfuerzos y estrategias de movimientos populares y de izquierda, pusieron al socialismo como esperanza, expectativa y posibilidad de construcción de una sociedad justa.

Hacia la década del 70, las condiciones de posibilidad económicas y políticas del reformismo entran en crisis y se desencadena una nueva ofensiva del capital. Para nuestro continente, se impuso aquello que Perry Anderson (1988) denominaba como contrarrevolución preventiva, que vendría a frenar y destruir el avance popular, a través del Terro-rismo de Estado y el genocidio. La doctrina imperialista impulsada por el gobierno estadounidense de Lyndon Johnson (1963-1969), y continuada por sus sucesores, definía destruir *a como dé lugar* la resistencia popular bajo la Doctrina de Seguridad Nacional, que instruía a las fuerzas armadas a poner en juego toda su capacidad represiva contra los pueblos en lucha.

Como plantea Regalado,

en virtud de la violencia contrarrevolucionaria ejercida por el imperia-lismo norteamericano y sus aliados en la región, de las debilidades y errores de las fuerzas populares, y del cambio en la correlación mundial de fuerzas que se produciría con el desmoronamiento del bloque socia-lista europeo y de la propia Unión Soviética, en América Latina y el Cari-be fueron destruidos todos los procesos de orientación popular, tanto de carácter revolucionario como reformista, que comenzaron con poste-rioridad al triunfo de la Revolución Cubana (2008: 18).

Así comienza un proceso de ofensiva económica, política, ideológica y cultural contra los pueblos, conocida bajo el nombre de neoliberalismo, que se profundiza con el fin de las dictaduras militares y la implantación de una estrategia “democrática” burguesa, con elecciones libres y regulares, bajo la tutela de los organismos internacionales de crédito a través de la deuda externa, garantizando la impunidad y por tanto, la inmediata represión a los movimientos de protesta. De esta forma, la estrategia imperialista para América Latina consistió en establecer la “democracia” representativa como único es-que-ma posible<sup>3</sup>, la apertura al libre comercio y el aumento de la presencia militar, a través de la proliferación de bases militares estadounidenses.

3 En Argentina, la consigna “democracia o dictadura” fue el pivot de la configuración de la hegemonía posterior al terrorismo de Estado. El presidente Alfonsín planteaba que frente a la *muerte* que había



Las reformas neoliberales, sostenidas bajo el Consenso de Washington y el Plan Brady, tuvieron como consecuencia, entre otras, la privatización de empresas estatales y los aumentos escalofriantes del desempleo y la pauperización. Como describe Harvey,

la empresarialización, la mercantilización y la privatización de los activos previamente públicos ha sido un rasgo distintivo del proyecto neoliberal (...) se han privatizado, en mayor o menor grado, toda clase de servicios públicos (el suministro de agua, las telecomunicaciones, el transporte), el sistema de provisión social gestionada por el Estado del bienestar (viviendas sociales, educación, asistencia sanitaria, el sistema de pensiones), instituciones públicas (universidades, laboratorios de investigación, prisiones) e, incluso, todas las competencias relativas a la guerra (como ilustra el «ejército» de contratistas privados que opera junto a las fuerzas armadas en Iraq) (2007: 167).

Sin embargo, la crisis de esta estrategia imperialista no se hizo esperar. La cantidad de desempleados creció exponencialmente, junto con la pobreza, la destrucción de los sistemas de salud y educación públicos, la falta de acceso a la vivienda, a la cultura y ni que hablar al ocio<sup>4</sup>. Este escenario produjo en Europa el recrudescimiento de la xenofobia, de los conflictos étnicos y de la violencia reaccionaria. En América Latina, las luchas contra el neoliberalismo tomaron formas y alcances diferenciados, pero sin duda los pueblos latinoamericanos buscaron su manera de resistir a semejante despojo. Desde la propuesta zapatista mexicana, hasta las articulaciones políticas populares de Brasil y Uruguay, junto con las luchas por reivindicaciones específicas que se fueron desplegando a largo y ancho del continente, fue poniéndose en jaque la hegemonía absoluta del neoliberalismo en la región, con la referencia de la supervivencia de la Revolución Cubana<sup>5</sup>.

Hacia fines del milenio, la acumulación de experiencias de resistencia popular era variopinta y abordaba diferentes problemáticas: la victoria de Chávez en Venezuela, las luchas de los movimientos anti-globalización (de las luchas en Seattle a agrupamientos como Attac), de los movimientos por la tierra y la agricultura familiar y comunitaria (desde los Movimientos Sin Tierra y Vía Campesina hasta las ONGs ecologistas), las inmensas luchas de trabajadores desocupados y de aquellos organizados sindicalmente, las de las mujeres y la creciente visibilización de las problemáticas vinculadas a los géneros, la lucha contra la impunidad de los movimientos de derechos humanos, entre otras. Estas luchas tuvieron (y tienen) perspectivas políticas diferentes. Algunas de ellas se articulan o

---

significado la dictadura, la democracia era *vida*. Como plantea Wanschelbaum (2014), de esta forma, legitimaba la democracia representativa, republicana y liberal como la única forma posible de existencia humana.

4 Hacia 1993, en el Tercer Mundo había 1 200 millones de pobres, 786 millones con desnutrición crónica, 180 millones de niños gravemente desnutridos, 1 500 millones de personas sin atención médica, 1 000 millones de analfabetos, 270 millones de mujeres, entre 19 y 49 años, anémicas (Fuente: Foro de San Pablo, 1993).

5 Este proceso complejo de debates y estrategias diferenciadas del movimiento popular y la izquierda está muy bien explicado por Regalado (2007). Aunque no es motivo de este artículo, estas diferencias constituyen un nudo central para comprender la configuración del Pacto Global como estrategia hegemónica, en el sentido que muchos movimientos populares se incorporaron y sostienen entusiastamente las políticas de RSE.

articularon con proyectos emancipatorios, pero la inmensa mayoría se encontraba dispersa y dividida.

Luego del 11 de septiembre de 2001, con la caída de las Torres Gemelas, recrudece la ofensiva represiva y —a pesar de la fuerte oposición internacional— Estados Unidos invade Iraq. Pero el desafío que el pueblo iraquí le presenta a los invasores impidió que aquello se convirtiera en elemento ejemplificador/disciplinador y las luchas se mantuvieron, en algunos casos aún más radicalizadas.

El proceso de crisis abierto a comienzos del siglo y con las eclosiones financieras de 2008 y 2009, plantean entonces una crisis de escala global y civilizatoria<sup>6</sup>.

En este marco, en América Latina, se profundiza la construcción de alternativas políticas, con variada intensidad, que en sus versiones radicalizadas encuentra a los procesos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, al menos, poniendo en discusión el contenido de clase de la lucha por los derechos humanos, por la tierra, por la vivienda, por la salud y por la educación. Esto implicó un salto cualitativo, que abrió nuevos debates en el seno de los movimientos populares, sobre todo respecto al alcance de las transformaciones. Es en este proceso que los sectores dominantes —sufriendo tensiones y embates— se vieron obligados a rediseñar una estrategia que recupere la ofensiva, aplaque el descontento y limite la disputa, incorporando e incluso teniendo en consideración para la negociación a sectores del movimiento popular<sup>7</sup>.

Este proceso de recuperar la iniciativa, tiene dos aristas orgánicas y por tanto complementarias: la reconfiguración del consenso y la avanzada represiva. Respecto de esta última, los golpes institucionales intentados (y como en el caso de Honduras y Paraguay, logrados) por las fuerzas policiales, conjuntamente con la promulgación de legislaciones llamadas antiterroristas, fueron las estrategias imperialistas represivas más difundidas en América Latina<sup>8</sup>.

En este trabajo, intentaremos aportar al análisis acerca de la construcción de la estrategia hegemónica, específicamente en lo que respecta a la propuesta ideológica/cultural del imperialismo para enfrentar la crisis. La noción de estrategia hegemónica la elaboramos a partir del concepto de hegemonía desarrollado por Antonio Gramsci (1992), como el proceso de dirección ético-político del grupo social fundamental sobre el conjunto de la sociedad. En el proceso de hegemonía, la tarea de cosificar la explotación y por tanto, hacer pasar el interés de las clases dominantes por el interés general, invoca los contenidos éticos-morales, propios del sentido común configurado históricamente. Según el propio Gramsci, la hegemonía se produce históricamente, en una relación

---

6 Llamamos “crisis civilizatoria” a la crisis actual siguiendo a, entre otros, Atilio Borón quien propone que “se trata de una crisis integral de un modelo civilizatorio que es insostenible económicamente; políticamente, sin apelar cada vez más a la violencia en contra de los pueblos; insustentable también ecológicamente, dada la destrucción, en algunos casos irreversible, del medio ambiente; e insostenible socialmente, porque degrada la condición humana hasta límites inimaginables y destruye la trama misma de la vida social” (2009: 1).

7 Aunque no se trata aquí de categorizar este proceso de incorporación-negociación el movimiento popular, vale la pena recordar que Gramsci (1992) plantea estos procesos modernos como fenómenos cesaristas. En todo caso, sí es necesario subrayar que en el proceso de consolidación del Pacto Global y en las políticas de Responsabilidad Social Empresaria participan activamente sectores populares, disputando, negociando e incorporándose a iniciativas concretas.

8 En otras latitudes, las invasiones siguen a la orden del día, como en Siria, Ucrania, etc.

dialéctica entre consenso y coerción. De esta forma, las disputas ideológicas y culturales, que se expresan en instituciones de distintos niveles, son centrales en la producción de consensos<sup>9</sup>.

En este sentido, y es el propio Gramsci quien lo indica, en los procesos de crisis, re-tomar la iniciativa por parte de las clases dominantes y recuperar, cooptar y contener la conflictividad social, es central en la configuración de la estrategia hegemónica.

El propósito de este artículo es analizar el Pacto Global (PG) como una herramienta impulsada por Naciones Unidas, que tiene la intención de hacer confluir actores centrales del concierto mundial (empresas transnacionales, organizaciones internacionales, gubernamentales y no-gubernamentales, sindicatos, movimientos sociales, etc.) en una misma política compleja, con pretensiones totalizadoras. Algunos sectores del movimiento popular han dado su visto bueno y participan activamente del Pacto Global o de iniciativas parciales del PG o de Responsabilidad Social Empresaria. Estos sectores negocian y disputan en este terreno, con concepciones diferentes y muchas veces antagónicas al neoliberalismo. Sin embargo, el propósito de este trabajo no es analizar la participación de estos movimientos y organizaciones populares en el Pacto Global, sino comprender cómo éste incorpora reivindicaciones arraigadas en las clases subalternas para configurar una propuesta que (re)legitime al capitalismo actual. En este sentido, aunque el Pacto Global, como cualquier fenómeno social, debe ser abordado de forma conflictual y dinámica en la historia, estudiaremos aquí cuál es la condensación de este proceso en una propuesta novedosa y homogénea impulsada por Naciones Unidas.

Para ello, hemos desplegado una estrategia metodológica cualitativa, de abordaje en profundidad, en la cual combinamos fuentes de distinto tipo. Por un lado, hemos producido fuentes primarias, a través de un proceso de inmersión en el campo empírico de la Red Local del Pacto Global, en Argentina. Abordamos este trabajo de campo con múltiples técnicas: entrevistas en profundidad, observación participante, observación no-participante, etc. Los registros de dicho trabajo (incluidas notas de campo y fotografías) han sido analizados a través de matrices de datos simples y cruzadas.

Por otro lado, realizamos una búsqueda orientada de fuentes secundarias: documentos y materiales producidos por los actores que participan y forman parte del Pacto Global. Estas fuentes abordan distintos niveles de análisis y para este artículo hemos seleccionado el análisis de las más pertinentes.

La estrategia metodológica inductiva elegida nos ha permitido construir una periodización, determinados nodos problemáticos que articulan lo que llamamos la matriz ideológica-conceptual del Pacto Global e identificar los elementos que se articulan en dicha matriz y constituyen el corazón de las concesiones e incorporaciones de reivindicaciones populares. Luego, hemos encontrado una forma de expresar este análisis que incorpora elementos de ilustración o ejemplificación. Estos elementos pretenden simplemente ayudar a comprender la concreción de las políticas estudiadas.

---

<sup>9</sup>De esto deviene la importancia que Antonio Gramsci le otorgaba al estudio de las políticas y a las instituciones como la Iglesia, la escuela, la literatura de folletín, etc, así como al rol de los intelectuales como conductores de esos procesos políticos. Los consensos implican negociaciones, disputas, compromisos, concesiones. Sin embargo, a pesar de las lecturas de Gramsci como "intelectual del consenso", el italiano jamás le restó peso a la coerción. Por el contrario, estableció la dialéctica entre ambos, recuperando, aún en el régimen fascista (coercitivo de por sí), el lugar de la disputa ideológica y cultural.

El Pacto Global, como planteamos, tiene una pretensión “universal” y por tanto, mundial. Sin embargo, como veremos en el desarrollo de este trabajo, se especializa en contextos situados. Es por ello que aquí presentamos el análisis general de la política impulsada por Naciones Unidas, así como la forma específica que adquiere en la Argentina y en una empresa transnacional emplazada, entre otros lugares, en este país. En Argentina hay una importante difusión y acción específica de las prácticas del PG, entre el empresariado, e incluso tiene prácticas institucionalizadas desde hace una década. Es por ello que consideramos un caso interesante para analizar cómo se despliega en el nivel mundial y en el nivel local el Pacto Global.

## 2. El Pacto global como parte de la estrategia hegemónica

Frente a la crisis global y a la fuerza de las reivindicaciones populares, los sectores dominantes configuran una propuesta de salida a la crisis, con pretensiones de reconfiguración hegemónica. Como planteamos en otra oportunidad (Giniger, 2014), es de largo aliento la intensión y los esfuerzos por pintarle un “rostro humano” al capitalismo neoliberal. Uno de los actores que mayor preeminencia tuvieron en la pretendida “humanización” del capitalismo neoliberal fue la Iglesia Católica, con las encíclicas de Juan Pablo II. La noción de que el Estado es obstáculo de desarrollo y que al trabajador hay que considerarlo como “el prójimo”, y por tanto plausible del “bien común”, configura el basamento ético y político de la Responsabilidad Social Empresaria (RSE). Ésta emerge como política de *lavado de cara* de las empresas, simultáneamente al neoliberalismo. Sin embargo, también dimos cuenta de que durante el auge de la implementación del neoliberalismo, a principios de la década del 90, con las doctrinas de management participativo<sup>10</sup> y la teoría del derrame, la difusión y desarrollo de la Responsabilidad Social Empresaria se estancó (Giniger, 2014).

Durante la década del 90, hay antecedentes explícitos que anticipan la concreción del Pacto Global, en la ONU. Uno de ellos es el Informe del Secretario General “Desarrollo y Cooperación económica internacional. Un programa de Desarrollo”, del 6 de mayo de 1994. En su punto 148, dice lo siguiente:

Las inversiones internacionales privadas han llegado a 1 billón de dólares por año y ofrecen inmensas posibilidades de creación de empleos, transferencia de tecnología, capacitación y promoción del comercio. El dinamismo librado en este proceso puede revivir las economías estancadas y promover la integración en el sistema económico mundial. La inversión extranjera directa puede tener un efecto positivo al poner una serie de recursos tecnológicos a disposición de los países para su desarrollo. La empresa privada se considera cada vez más un factor positivo en la solución de los problemas que antes se suponían de la jurisdicción exclusiva de las autoridades públicas... (p. 29)

---

<sup>10</sup> Por *management participativo* entendemos la doctrina bajo la cual se implementan las políticas de flexibilización laboral y contractual, reducción de puestos de trabajo, precarización vía tercerización, etc.

Este informe, además de impulsar explícitamente la privatización de los servicios públicos, ubica a las empresas privadas como factores de dinamismo y de desarrollo, como un actor capaz de solucionar problemas que antes resolvía el Estado.

Asimismo, en el Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de Copenhague, en 1995, se postulaba en la misma dirección:

Pero, en este proyecto social nuestro, será necesario tener en cuenta también la extraordinaria capacidad de movilización de las organizaciones no gubernamentales y la facultad de integración que ofrecen la empresa privada y los inversionistas (...) Al elevar la cuestión social al rango de las prioridades universales, queremos tomar las riendas del destino colectivo de la sociedad internacional y concluir un nuevo pacto de solidaridad a escala del planeta. (p. 143 y144)

Nuevamente, se apela a las empresas privadas como actores centrales del proyecto social de la ONU (junto con las ONGs) y luego, a la construcción de un “nuevo pacto” en el marco de los programas de desarrollo. Estos antecedentes van configurando la legitimación del rol de las empresas en los propósitos de la ONU y su participación activa y directa se despliega en la medida en que se concreta el Pacto Global, a partir de 1999.

Es recién en el marco de la crisis, a principios de este siglo, que la RSE retoma impulso y comienza un proceso de sistematización política, cultural e ideológica. Este proceso tiene un hito importante el 31 de enero de 1999, cuando quien fuera secretario general de Naciones Unidas en aquel momento, Kofi Annan, dio un discurso en el Foro Mundial Económico de Davos, donde postulaba la iniciativa denominada Pacto Global<sup>11</sup>:

Este año, quiero desafiarlos a unírseme en llevar nuestra relación a un estadio superior. Les propongo que ustedes, los dirigentes empresariales reunidos en Davos, y nosotros, la Organización de Naciones Unidas, iniciemos un pacto global de valores y principios compartidos, que le otorguen un rostro humano al mercado mundial<sup>12</sup>.

La propuesta del Pacto Global, en 1999, recién comenzaba a sintetizar elementos de cuestionamiento al capitalismo neoliberal, recuperando demandas populares y articulándolas orgánicamente en un marco ético. La apelación a los valores y principios como sustento de políticas de articulación entre la ONU, los Estados y las empresas no es novedosa<sup>13</sup>, sino que como planteamos en la introducción, la pretensión de hacer pasar el interés de la clase dominante por el interés del conjunto de la sociedad, invoca contenidos éticos y morales configurados históricamente. En este sentido, los valores y principios a los que apela el Pacto Global son “universales”.

Los sentidos éticos que van a desplegarse con la iniciativa del Pacto Global están matizados bajo tres elementos: el bien común, la sustentabilidad y la responsabilidad. Respecto del primero, su proveniencia desde la teología y de otras teorías configura un sentido muy complejo, que excede las pretensiones de este artículo. Solo queremos señalar que dentro de las teorías de la armonía social, podemos inscribir al bien común

---

11 En las iniciativas oficiales del Pacto Global en los países de habla hispana, se menciona de esta forma. Sin embargo, en muchos documentos traducidos aparece como Pacto Mundial.

12 Traducción propia del discurso de Kofi Annan en el Foro Mundial Económico, en Davos, Suiza.

13 Para revisar las presiones de las empresas transnacionales ver Vidal, María del Mar (2015) *La dimensión internacional de la Responsabilidad Social Empresaria*, España, Editorial Bomarzo

como fuente de normalidad y unicidad de la sociedad. De esta manera, la noción de bien común atraviesa la doctrina de RSE, ya que se invisibilizan los conflictos de clases.

Acerca de la segunda noción, la sustentabilidad, su difusión viene asociada a la RSE, pues está elaborada bajo la premisa de que hace falta diseñar planes a largo plazo, para garantizar el presente, sin poner en riesgo el futuro. Esta perspectiva es central en la RSE, porque plantea un futuro sin los riesgos que el capitalismo nos muestra cotidianamente, tanto a los trabajadores como al medio ambiente, y por lo tanto, se convierte en el núcleo de posibilidad de un capitalismo con rostro humano y ambiental.

La noción de responsabilidad también es clave en el corpus doctrinario. La crítica que sustenta la propuesta de la RSE y el Pacto Global es la idea de que el capitalismo hasta ahora ha sido cortoplacista e irresponsable, nos ha dejado un presente conflictivo y contaminado y, por tanto, no ha cumplido con la idea de que el desarrollo (capitalista) trae beneficios para toda la humanidad. Es así que la propuesta actual plantea la necesidad de ser responsables. En este sentido, Delgado (2007) es muy explícito cuando sostiene que se le agrega "socialmente responsable" para lavarle la cara a ideas que implican mayor explotación y acumulación de capital.

En el inicio de la crisis, el secretario general de Naciones Unidas impulsa la articulación de las corporaciones transnacionales, los Estados y los organismos internacionales para configurar una política totalizante de capitalismo con rostro humano. Se trata de reponer la expectativa de que el capitalismo es mejorable, es la sociedad que nos tocó y que va a traer, finalmente, bienestar al conjunto del planeta.

Los países industrializados aprendieron la lección con el amargo y costoso encontronazo con la Gran Depresión. En orden a restablecer la armonía social y la estabilidad política, ellos adoptaron redes de seguridad sociales y otras medidas, destinadas a limitar la volatilidad de la economía y compensar a las víctimas de las fallas del mercado (...) Nuestro desafío hoy es construir un acuerdo similar a escala global, que sostenga la nueva economía mundial. Si somos exitosos, sentiremos las bases de una época de prosperidad global, comparable con aquellas que disfrutaron los países industrializados décadas después de la Segunda Guerra Mundial. Los convocó –individualmente a través de sus compañías y colectivamente a través de sus asociaciones empresariales– a abrazar, apoyar y poner en práctica un conjunto de valores nodales en las áreas de derechos humanos, estándares laborales y prácticas medioambientales<sup>14</sup>.

El Pacto Global incorpora de esta forma reivindicaciones populares y sujetos/organizaciones populares: los que luchan por los derechos humanos, los que luchan por mejor y más trabajo, los que luchan por la protección del hábitat, etc. Sin embargo, el contenido de la lucha se enmarca en los límites del capitalismo. El trabajo debe ser decente; el medioambiente, limpio y sustentable; los derechos humanos, aquello que dice la norma escrita. De esta forma, se instalan los límites de lo posible: se trata de aquellos consensos que hemos configurado a lo largo del último siglo y que se han plasmado en instituciones internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo, la Declara-

---

14 Traducción propia del discurso de Kofi Annan en el Foro Mundial Económico, en Davos, Suiza.

ción de Derechos Humanos de la ONU, la Cumbre de Rio y otras, y que no ponen en cuestión el *status quo*, ni plantean una salida anticapitalista a la crisis.

Los principios del Pacto Global, entonces, pretenden contener y englobar estas reivindicaciones populares y organizarlas bajo la doctrina de Responsabilidad Social Empresarial:

Respecto a los Derechos Humanos, se postula que las empresas deben respetar los derechos proclamados como tales en las Declaraciones internacionales y no ser cómplices de abusos.

Acerca del Trabajo, las empresas deben respetar la libertad de asociación y la negociación colectiva, así como promover la eliminación de trabajo forzoso e infantil y la discriminación.

Referido al Medioambiente, las empresas deben tener un enfoque preventivo, tener mayor responsabilidad ambiental y desarrollar tecnologías respetuosas con el medioambiente.

Y por último, sobre la Corrupción, las empresas deben trabajar contra el soborno, la extorsión y la corrupción.

Esta versión actual del contrato social<sup>15</sup> tiene pretensión totalizadora e “incluye a todos y todas”; mientras que en la versión roussoniana, “nosotros, los ciudadanos” no incluía ni a los negros, ni a los esclavos, ni a los indígenas, ni a las mujeres... solo a los hombres blancos. En esta estrategia hegemónica renovada, no hay “otros”; todos somos plausibles de *inclusión*, todos podemos vender y comprar fuerza de trabajo<sup>16</sup> y de esta forma, articularnos en una red de *inclusión mutua*. La formulación es que “todos somos *stakeholders*” de alguna empresa y por tanto, ciudadanos corporativos: clientes, vendedores, accionistas, trabajadores, proveedores, comunidades y consumidores<sup>17</sup>.

Con la profundización de la crisis y el estallido financiero de 2008/2009, el Pacto Global es relanzado en Davos. El candidato a reponerlo en agenda es el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, en su discurso “El Pacto Mundial y la creación de mercados sostenibles”, el 29 de enero de 2009. Allí plantea algunos elementos centrales tales como que es un “año de múltiples crisis”, que las “economías tienen problemas”, que “el cambio climático amenaza todos nuestros objetivos de desarrollo y progreso” y que éste es una “amenaza existencial verdadera contra el planeta”. Sustenta sus argumentos en que “...encuestas recientes revelan una enorme pérdida de confianza en el mundo empresarial (...) tres de cada cuatro estadounidenses confían menos en las empresas que hace un año. Tan solo un tercio de ellos cree que las empresas actúan de modo correcto (...) Entre los jóvenes, la pérdida de confianza es especialmente notable”.

---

15 Hemos trabajado esta idea en Figari y Giniger, 2014.

16 Esta idea fue muy difundida en el llamado emprendedorismo, durante los 90. Particularmente en Argentina, esta idea fue postulada como alternativa para aquellos y aquellas trabajadores que perdían sus fuentes empleo a partir de las privatizaciones.

17 Es necesario poner énfasis en que estos enfoques acerca del capitalismo más humano y la inclusión como proyecto político son compartidos por importantes (incluso, mayoritarios) sectores y organizaciones populares. Incluso consideramos como hipótesis que es plausible analizar la lucha sindical de las últimas cuatro décadas en esta dirección. No es materia de este artículo el desarrollo de estas cuestiones, pero vale la aclaración para identificar la voluntad más o menos explícita de sectores populares con estos enfoques.

La respuesta de Ban Ki-Moon a la crisis es entonces profundizar la estrategia del Pacto Global: “si abordamos frente a frente el cambio climático podremos resolver muchos de nuestros problemas actuales, incluida la amenaza de una recesión mundial”. Y a esto le agrega, buscar “la cara humana del mercado mundial”.

Ban Ki-Moon plantea explícitamente que frente a la imposibilidad del capitalismo global de resolver la vida del planeta, “el Pacto Mundial fue nuestra respuesta clarividente (...) esos miembros se ocupan de proteger el medio ambiente y luchar contra la corrupción. Han llevado a cabo centenares de proyectos en materia de salud, educación e infraestructura en países de todo el mundo”. Y agrega lo siguiente: “Nuestro tiempo exige una nueva definición de liderazgo mundial. Exige una nueva constelación en la cooperación internacional: gobiernos, sociedad civil y sector privado trabajando juntos en pro de un bien colectivo mundial (...) Con los problemas actuales de contracción económica y cambio climático, nunca ha habido tanto en juego para las empresas”.

Así, el Secretario General de la ONU postula entonces la propuesta: “sin confianza, no habrá prosperidad”. El Pacto Global tiene por objeto recuperar la confianza en las empresas, que la célula misma de la organización capitalista recupere su legitimidad. Para Ban es una “oportunidad de oro”: “reorientar sus organizaciones y prepararlas para la economía del futuro. A cada contracción le sigue una expansión. Si hacen las inversiones correctas, sentarán las bases para resolver cuestiones fundamentales a largo plazo”.

La propuesta es más capitalismo, con rostro humano, sostenido en tecnologías limpias, energías renovables y eficiencia energética. Esto traerá “empleos verdes” y por tanto un futuro sostenible con perspectivas de prosperidad para todos.

Esto se postula como un diagnóstico antagónico al que realizan, entre otros Harvey (2007) y Borón (2009), para quienes la crisis civilizatoria tiene como causas estructurales la crisis de sobreproducción y la de subconsumo, agregando la acelerada financierización de la economía, la irresistible tendencia hacia la incursión en operaciones especulativas y las políticas neoliberales de deregulación y liberalización. Para ellos, las consecuencias de esto son: el desempleo, la pauperización y un retroceso sistemático en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales y a los derechos civiles y políticos a escala mundial.

### 3. El Pacto Global en Argentina

La audacia del Pacto Global reside en recuperar las iniciativas reivindicativas populares y encolumnarlas bajo la égida de un pacto civilizatorio que retorne la legitimidad y la esperanza al capitalismo. La posibilidad de que con la crisis se re-ponga en discusión la permanencia y garantía del capitalismo para resolver los problemas sociales acuciantes, obliga a las clases dominantes a configurar una renovada perspectiva totalizadora, que vuelva a hacer pasar el interés particular de la burguesía en interés del conjunto de la sociedad, a escala planetaria. La sofisticación que implica el Pacto Global se entiende en América Latina, y especialmente en el Cono Sur, al calor de las luchas populares y del crecimiento de alternativas políticas al capitalismo, como el proyecto bolivariano impulsado por los países del ALBA.

En esta contienda, bien común, sustentabilidad (desarrollo) y responsabilidad son conceptos en disputa en la región. En Argentina, la ofensiva por contener el “desborde” de las reivindicaciones se organiza desde el Estado y la Sociedad Civil con gran audacia. Esta estrategia hace emerger al Pacto Global, pero mayormente a múltiples y variadas



iniciativas de Responsabilidad Social Empresaria, que pretenden configurar una imagen más amigable, amable y colaborativa de las empresas, luego del derrumbe de la confianza y de la profunda crisis de gobernabilidad de 2001. La posibilidad de restablecer un marco de legitimidad de los negocios en Argentina se imbrica con la premisa de que hay capital bueno y capital malo: están los especuladores buitres y los capitalistas industriales, que invierten y dan trabajo. Sin embargo, las causas del trabajo en negro, precario, son estructurales y poco tienen que ver con los buenos que dan empleo y están dispuestos a aportar al bien común (Giniger, en prensa). La idea de que "si a las empresas les va bien, les va bien a todos", se complejiza con la incorporación de las problemáticas y reivindicaciones configuradas por los pueblos del mundo en su lucha contra la depredación y la mercantilización.

En este sentido, la iniciativa del PG tiene bastante eco entre la comunidad empresarial en Argentina y es un ejemplo interesante para problematizar las respuestas ideológico-culturales a la crisis.

El Pacto Global, junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), impulsa redes locales en los países miembros. En Argentina, la Red Local está bastante extendida y en diciembre de 2013, contaba con 512 empresas y organizaciones en general adheridas, de las cuales 364 permanecen en la actualidad activas y 148 están inactivas<sup>18</sup>.

La Red Local desarrolla iniciativas de difusión y propaganda, que también se articulan con el Estado.

A nivel nacional, existen programas ministeriales que son promovidos junto con la Red Local. Algunas de ellas son:

1. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Red Trabajo Decente y Responsabilidad Social Empresaria
2. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Programa Jóvenes con Futuro
3. Ministerio de Desarrollo Social: Subsecretaría de Responsabilidad Social<sup>19</sup>

Pero como planteamos anteriormente, en la Argentina, la Responsabilidad Social Empresaria se difunde y se despliega, no solo desde el Pacto Global, sino mayormente, a través de fundaciones empresariales, ONGs<sup>20</sup>, cámaras empresarias y la propia actividad que desarrollan las empresas. Según el Mapeo de Promotores de Responsabilidad Social Empresaria<sup>21</sup>, existen en nuestro país 88 organizaciones promotoras de RSE, cuyas principales líneas de acción son la articulación, el asesoramiento, la capacitación, la divulga-

---

18 La adhesión al Pacto Global implica que las organizaciones deben presentar anualmente una Comunicación para el Progreso. Aquellas que en el transcurso de dos años no lo hagan permanecen inactivas hasta que lo vuelvan a hacer.

19 El Ministerio de Desarrollo Social articula un programa de RSE para Parques Industriales junto con el Ministerio de Industria.

20 Stella Calloni caracteriza a las fundaciones y ONGs como parte de "un nuevo período de expansión muy peligroso". Según Calloni, estas fundaciones fueron creadas durante la Presidencia de Ronald Reagan en Estados Unidos, para lograr "un rostro social que pretendía ayudar" a los pueblos de América Latina. "Estas fundaciones, a su vez, crean ONGs que muchas veces sin saber trabajan para el enemigo porque en los informes que presenta para justificar el dinero que reciben vuelcan información muy valiosa que permite, por ejemplo, un control de las sociedades y determinar cuál es más factible de colonizar". <http://www.entferios.gov.ar/noticias/nota.php?id=34372>

21 <http://www.mapeo-rse.info/>

ción, la estandarización, el financiamiento, la investigación y la organización de premios. Además, podemos agregar, los suplementos dedicados a la temática que salen con diarios de tirada nacional<sup>22</sup>.

Como estrategia hegemónica, el Pacto Global tiene entonces una diversidad de iniciativas que lo configuran y van instalando sentidos y disputando otros. Guiándonos solamente por los datos recién plasmados, podemos inferir que esta multiplicidad de prácticas se orienta a diferentes sectores, en distintas escalas de influencia y por supuesto, con variado éxito.

Analizaremos ahora las conceptualizaciones que movilizaron la creación de la Red Local del Pacto Global, en Argentina, a partir de un balance realizado por los propios protagonistas de su fundación, a diez años de la misma.

#### 4. Diez años de Red Local en Argentina

Según los participantes del "Décimo Aniversario de la Red Argentina del Pacto Global"<sup>23</sup>, el PG instala la idea de la Responsabilidad Social Empresaria en el mundo de los negocios "de forma universal". Ni la RSE, ni poner directamente a las corporaciones a participar de los debates, era algo que la ONU realizara anteriormente. Naciones Unidas es una organización de Estados. Sin embargo, como planteó Benigno Rodríguez<sup>24</sup>,

"...el éxito del Pacto Global radica, por un lado, en el poder de convocatoria que ha tenido y que se ha demostrado en un sector, que si bien es clave en términos del desarrollo de los pueblos, no era tradicional para el trabajo de Naciones Unidas; y por el otro, porque ha logrado sentar al mundo corporativo en la mesa de negociación global para discutir los grandes problemas que afectan el desarrollo sostenible" (Rodríguez, 2014: 3).

Es interesante y llamativo el cambio de paradigma que comienza a desplegarse en el Sistema de Naciones Unidas para mediados de la década del 90. El Pacto Global es la institución de la ONU cuyos principales representantes (*stakeholders*) son empresas, especialmente grandes corporaciones. No significa esto en lo más mínimo que antes de la creación del PG las empresas no participaran del debate del concierto de las Naciones, pero no era de forma directa. La institucionalización de la participación directa de las empresas se realiza con el Pacto Global.

Como señalamos, el PG tiene 10 principios. En el "Décimo Aniversario de la Red Argentina del Pacto Global", se mencionaron estos principios como Universales, en tiempo y espacio. Estos 10 principios se trabajaron en la jornada como apelativos morales, y los valores también se pretenden universales. En este sentido, la configuración de valores, sin distinción de clase, género, etnia, es una base indispensable para indiferenciar las diferencias, y así habilitar la incorporación de sentidos comunes a todos que, como ve-

22 Por ejemplo, los diarios argentinos Tiempo Argentino y el Cronista.

23 Tomamos en este apartado los testimonios del evento citado, con nombre y apellido, ya que se trata de personas públicas y su participación fue difundida por la Red Local.

24 Benigno Rodríguez, Representante Residente PNUD. Fue Representante Residente Adjunto en el PNUD de Venezuela, Uruguay, Chile, Nicaragua, y actualmente en Argentina.

remos específicamente luego con un caso, retoman reivindicaciones históricas: el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la integridad, el derecho a la autodeterminación, etc.

El sentido es cohesionar y unir negocios con valores. Para ello, se plantea lo siguiente: “...hay que reconocer la evangelización hecha por el Pacto Global en el mundo de los negocios para que la agenda de sustentabilidad esté realmente presente hoy en la mayoría de las empresas, ese es un gran logro” (Ávila<sup>25</sup>, 2014: 5).

Ávila lo plantea de forma muy explícita: evangelizar<sup>26</sup>. Hay que predicar y convencer para construir los consensos y las adhesiones al Pacto Global. Y en esta dirección, la herramienta de fiscalización e introyección son las Comunicaciones de Progreso o Reportes de Sustentabilidad (Figari y Giniger, 2014). Sin embargo, Ávila acá sitúa solo la evangelización al mundo de los negocios. Las herramientas diversificadas de comunicación, difusión y producción de sentidos, que se despliegan desde la Red Local y las propias empresas adherentes, nos hacen reflexionar fundamentalmente acerca de que la evangelización es más allá del empresariado.

Los actores que participaron del lanzamiento del Pacto Global en Argentina, hace 10 años, consideran que esta es una iniciativa digna de ser celebrada. Entre ellos, el lanzamiento del PG en Argentina tiene un halo de “buena voluntad” que lo rodea. Es un grupo de personas, el llamado *grupo promotor*, con voluntad y desinterés, que se embarca en una aventura: convencer y sensibilizar a distintos organismos (fundaciones, universidades, sindicatos) y empresas (multinacionales y pymes) para que participen y adhieran a una *construcción colectiva*, bajo el amparo de lo que denominan “Casa Segura”: ONU-PNUD.

En la “aventura” de la conformación de la Red Local, hay sentidos que no permiten visibilizar ni intereses ni propósitos. Son un grupo de personas que “se la juegan y arman” –asegurados y legitimados por la ONU- la Red Local del PG. La noción “grupo de personas” como grupo promotor, hace desaparecer a las organizaciones y sus intereses.

En el relato acerca de la conformación de la Red Local, no hay propósito manifiesto; hay un proceso de institucionalización por el cual se atraviesa sin fisuras aparentes. Es decir, en este proceso colectivo de creación se configura una red que se institucionaliza a través de la Mesa Directiva *Multistakeholders*.

Sin embargo, solo con la buena voluntad y desinterés del grupo de personas, no basta. El lugar seguro, es decir la seguridad de que la iniciativa tiene sentido, la otorga la Naciones Unidas, y más específicamente el PNUD. Este paraguas cubre tanto los gastos básicos<sup>27</sup> (funcionarios, infraestructura), como la legitimación que le otorga la dimensión mundial de la iniciativa.

---

25 Andrea Ávila: representante de la Red Argentina del Pacto Global; CEO de Randstad Argentina y Uruguay, abogada por la Universidad Católica Argentina, y magister en Asesoramiento Jurídico de Empresas por la Universidad Austral. Es miembro de las comisiones directivas de la Federación Argentina de Empresas de Trabajo Temporal y de la Cámara Argentina de Servicios Empresariales Especializados y Complementarios. Miembro de la Comisión Directiva de MoveRSE.

26 No es casual el apelativo al Evangelio, en otros trabajos hemos desarrollado el vínculo entre la Responsabilidad Social Empresaria y la Doctrina Social de la Iglesia. Ver: Giniger, 2014.

27 La iniciativa del Pacto Global tiene como característica que el financiamiento general debiera estar dado a través de la colaboración voluntaria de empresas. Es un objetivo del director general del PG que no haya presupuesto propio de la ONU, sino que sea autofinanciada con aportes empresariales. Por lo que

La programática del Pacto Global se asienta en los principios de la Responsabilidad Social Empresaria. Para los participantes del "Décimo Aniversario de la Red Argentina del Pacto Global", hubo que configurar un "entramado inicial de confianza para gestionar en términos de Responsabilidad Social" (Videla, 2014: 1).

Sin embargo, la noción universalista de la RSE y del PG fue puesta en tensión cuando se planteó la implementación de estas políticas a nivel gubernamental. El Ministro de Trabajo, Carlos Tomada, manifestó en el encuentro que la responsabilidad social no es una idea uniforme:

No puede ser lo mismo la Responsabilidad Social en Holanda, que la Responsabilidad Social Empresaria en Bangladesh, y no lo es tampoco en la Argentina. Y un país como la Argentina, donde el trabajo ocupa una centralidad tan grande en los procesos de inclusión, junto con la educación diría yo, son los dos valores históricos que construyeron la inclusión social en la Argentina, no es lo mismo en Holanda que en Bangladesh". La fórmula postulada por el Ministro es "cruzar responsabilidad social con trabajo decente (...) nos iba a dar muy buenos resultados y eso fue lo que ha estado ocurriendo (2014: 2).

Hay un esfuerzo en desplegar la implementación del PG a nivel nacional y local, re-situando los "valores universales" en los contextos específicos. Y según los participantes al evento, los resultados de desarrollar una iniciativa integral de RSE en la Argentina ha conducido a un ingreso masivo del empresariado al "movimiento" de RSE: "en la actualidad son pocos los empresarios y empresarias del país que no muestran interés por ello" (Rodríguez, 2014: 1).

La Red Local se estableció en el año 2004. Según los participantes a la celebración de los 10 años, el primer año hubo debates acerca del cuerpo de gobierno de la Red y para ello debieron construir los consensos necesarios tanto con el sector privado como con la "plataforma *multistakeholders*". Basados en "principios éticos universales" y en el "prestigio de empresas e instituciones" (De Bueno<sup>28</sup>, 2014), establecieron un entramado regional y nacional cuya tarea era la búsqueda de adhesiones y la bajada de los principios del PG.

La propuesta organizativa de la Red Local tiene el apoyo del PNUD y "otras agencias hermanas de la ONU", pero los participantes al evento plantearon la necesidad de configurar una "nueva institucionalidad". En esta definición hay dos elementos: por un lado, el enfoque y participantes de la Red, y por otro, la implementación concreta y eficaz de los principios del PG.

Sobre los participantes de la Red, se manifestaron dos preocupaciones: la ausencia de sindicatos en la Mesa Directiva y las dificultades que tienen las Pymes para participar activamente, ya que no cuentan con departamentos específicos y debieran reestructurar las direcciones de las empresas para hacerlo. En la pretensión de que la Mesa Directiva sea efectivamente un espacio *multistakeholders*, estos dos actores son centrales, ya que ponen en juego la personificación de aquellos a quienes el PG teóricamente vendría a promover. Para los protagonistas la dinámica y el enfoque de la Red implica "combinar flexibilidad,

---

pudimos observar, esto no se cumple, al menos no del todo aún, y la infraestructura del PNUD es central, al menos en los países de la Región, para el impulso y funcionamiento de las Redes Locales.

28 Matías De Bueno es abogado de la UNR y funcionario de la Facultad de Derecho de esa universidad.

capacidad de respuesta y liderazgo empresarial” (Rodríguez, 2014: 2). El liderazgo es evidente, pero requiere de la participación de otros actores para su concreción.

En cuanto a la implementación del PG, se apela a las experiencias particulares, es decir, a los programas de RSE que las empresas ponen en marcha y que comunican a través de sus reportes de sustentabilidad. Pero también, en la actividad hubo una apelación a que se puedan “mostrar las sombras”, es decir, las dificultades.

La experiencia de los programas de las empresas en materia de RSE es fundamental para resituar el PG en los territorios y reconvertir las demandas generales en acciones particulares dirigidas por las empresas. “Mostrar las sombras” se hace entonces imprescindible, pues canalizar el conflicto social en programas empresariales implica la sofisticación permanente de los dispositivos puestos en juego. Luego lo veremos, pero adelantamos que recuperar las propias demandas sociales situadas, le otorga efectividad a los propósitos del PG.

Además, en materia de comunicación y apuesta pedagógica general, la Red Local y el Centro Regional organizan una serie de actividades de difusión o *productos*, como los denominan<sup>29</sup>.

El vínculo entre la puesta en práctica y el contexto económico apareció en el evento con fuerza. El gerente de asuntos sociales de Volkswagen Argentina planteó la necesidad de redoblar los esfuerzos en la implementación de los 10 principios, en contextos de turbulencias económicas. No hacerlo, sería “como cerrar un hospital en un momento cuando tenés una epidemia. Y lamentablemente muchas en el ámbito empresarial funcionan al revés y siempre los baches para actividades sociales son los primeros que están en riesgo cuando hay algunas nubes en el cielo.” (Prock, 2014: 3). Este llamamiento a dar por tierra el “cortoplacismo” empresarial, como planteamos anteriormente, es uno de los fundamentos del PG. En Argentina, está muy difundida la idea crítica de que el empresario es incapaz de proponer planes de mediano y largo alcance<sup>30</sup>, con lo cual, las menciones a revertir esta supuesta tendencia, suelen encontrar eco social.

En el proceso de implementación, se establecen dos momentos: un momento al que llaman “normativo”, que es aquel en el cual se difunden las ideas y principios del Pacto Global, y un momento “cultural”, cuando se instala el PG dentro del modelo de negocios y “cada persona lo va a tener internamente, entonces ahí va a estar el ciudadano<sup>31</sup>” (Willi<sup>32</sup>, 2014: 1). El Pacto Global como dimensión de la configuración hegemónica

---

29 Algunas de las iniciativas son: la Cátedra del Pacto Global, que se realiza en distintas universidades; el Programa de Formación de Líderes para el Cambio de la Industria Textil y de la Moda; el Taller “Modelo de Gestión del Pacto Mundial”; y el Foro Empresarial del Pacto Global de América Latina, “que es uno de los productos que hemos creado desde el Centro Regional”, expresó Diana Chávez (2014: 3), directora del Centro Regional de apoyo al Pacto Global para América Latina y el Caribe.

30 Hemos discutido la idea del cortoplacismo empresarial en trabajos anteriores. Ver Teszkiewicz, Winter, Wanschelbaum, Reboursin, Giniger, 2012.

31 En un trabajo anterior, dimos cuenta de los propósitos de configuración de un ciudadano corporativo y sus implicancias en la política del Pacto Global. Ver Figari y Giniger, 2014.

32 Alberto Willi es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y en Filosofía por la Universidad Católica Argentina. Magister en Dirección de Empresas del IAE y doctorando en el School of Management University of Bath. Profesor del área Empresa, Sociedad y Economía y director de la Dirección de Formación Humanística del IAE y la Universidad Austral. Dicta clases en el área de Comportamiento Humano.

se ancla en estos dos aspectos, el “normativo” y el “cultural”, en la medida en que construye sentidos y prácticas que se especializan en contextos específicos, sustentados en una matriz de época que le otorga a las grandes corporaciones un rol preponderante.

A continuación, como adelantamos, consideramos que es importante identificar específicamente cuáles son las iniciativas que las grandes empresas llevan adelante. La influencia de éstas directamente en la elaboración de las políticas está evidenciada en las conferencias de Davos, que antes mencionamos. Pero dicha influencia global tiene su especialización en los ámbitos de influencia de las mismas en los lugares de emplazamiento de sus plantas. Venimos sosteniendo que las políticas empresariales globales y los sistemas corporativos se especializan en los espacios nacionales y locales particulares, atendiendo a la propia configuración histórica local producto de la relación entre las praxis empresariales y las praxis de los trabajadores (Giniger, 2012). De esta forma, consideramos necesario analizar cómo las empresas especializan las políticas de RSE-PG según sus ámbitos de influencia. Para mostrar muy someramente cuáles son las acciones que llevan adelante las empresas en contextos particulares, tomaremos el caso de la empresa Acindar ArcelorMittal<sup>33</sup>, con el que venimos trabajando.

## 5. Especialización situada de las políticas de RSE

Los reportes de sustentabilidad son los informes que las empresas presentan para dar cuenta de sus acciones relativas a la RSE. En el caso de Acindar ArcelorMittal, este reporte<sup>34</sup> actúa además como fórmula de adhesión al Pacto Global, en la Red Local. La adhesión al Pacto Global le implica a la empresa configurar su reporte de sustentabilidad bajo los cánones estandarizados del Global Report Initiative (GRI), que permite además de otorgarle un formato común a los reportes, autoevaluar con una grilla y un puntaje, las acciones desplegadas.

Acindar, entonces, organiza su reporte estableciendo cuáles son sus *stakeholders* o grupos de interés. Los que menciona son: accionistas, clientes, empleados, proveedores, comunidades locales, gobierno, ONGs, organizaciones multisectoriales y de negocio y medios de comunicación. Sin embargo, cuando despliega el contenido de sus acciones, éstas apelan especialmente 1) a los empleados: trabajadores, administrativos, mandos medios y sus sindicatos correspondientes; 2) a los estudiantes de escuelas: primarias (a través de la fundación Acindar) y secundarias, particularmente de escuelas técnicas.

El reporte está dividido según los grandes tópicos que organizan la difusión de actividades: la salud y la seguridad, la gestión del trabajo, el medio ambiente, las relaciones con la comunidad y la transparencia en gestión. En cada uno de estos tópicos, Acindar despliega una serie de actividades dirigidas a sus grupos de interés y que conforman los programas que se ponen en juego.

---

33 Acindar tiene cinco plantas en Argentina. La mayor está ubicada en la ciudad de Villa Constitución, provincia de Santa Fe. La empresa propietaria, ArcelorMittal, realiza operaciones en 22 países y es la principal productora (el 6% mundial) y vendedora de acero del mundo. En 2012, produjo 88,2 millones de toneladas de acero y obtuvo ganancias por 84 mil millones de dólares, según su propio informe.

34 Tomamos el último reporte publicado, del año 2012, porque para los fines utilizados en este artículo no era necesario desplegar un análisis de todos los reportes que la empresa hizo.

Respecto del primer tópico, Salud y Seguridad, la empresa lleva adelante ocho programas: “Camino a cero accidentes”, “Nada es más esencial que tu salud”, “Sistema de gestión integrado”, “Política de seguridad para la gestión de contratistas”, “Auditoría de estándares de fatalidades”, “Seminario de Incentivación Tecnológica - SITEC” y “Comités mixtos de seguridad e higiene”<sup>35</sup>. Como se puede ver, los títulos de los programas refieren especialmente a las políticas dentro del espacio de trabajo y más particularmente a la gestión de la fuerza de trabajo. El sentido de la salud y la seguridad se articula, a través de estos programas, con las metas de la empresa en materia de estándares internacionales de seguridad laboral y con las políticas de control del trabajo. Cada uno de estos programas implica un conocimiento de cada trabajador, a través de análisis y sistemas de diagnóstico médicos, a la vez que se proponen establecer estándares de la organización del trabajo, consensuados bajo los significantes salud y seguridad, que vienen siendo problemáticas y reivindicaciones que los trabajadores, y especialmente, el sindicato metalúrgico local, vienen desplegando como parte de la lucha desde hace más de 40 años. Especialmente, para los trabajadores y el pueblo de Villa Constitución, en donde queda la planta productiva más grande de la empresa, tener políticas de salud y seguridad no pasa desapercibido, ya que en torno a ellas se configuró la lucha histórica sindical (Giniger, en prensa).

Para lo que refiere a la gestión del trabajo, Acindar articula una serie de programas específicos bajo este rótulo. Los programas que aquí despliega la empresa algunos no forman parte estrictamente a lo que se denomina habitualmente como Responsabilidad Social Empresaria, aunque este es uno de los puntos conflictivos de la misma.

La RSE implica unilateralidad, es la acción voluntaria de las empresas, sin tener que negociar, consensuar o discutir con ninguno de sus *stakeholders*. Sin embargo, en el reporte de Acindar se hace mención a algunos puntos –asumidos como programas de la empresa– que forman parte de las negociaciones colectivas de la misma con los sindicatos. Por ejemplo, “acuerdos salariales” o “reconocimiento de presentismo”. Estos tópicos, entre tantos otros, fueron negociados en paritarias y firmados en actas acuerdos. Hacerlos pasar comunicativamente como parte de las políticas impulsadas por la empresa, implica desconocer el origen e invisibilizar la lucha y la negociación de forma explícita. Como venimos postulando, el Pacto Global tiende a ocultar el conflicto y resituar las reivindicaciones en el marco de una estrategia totalizante.

Los otros programas que la empresa publicita en su reporte son los vinculados a lo que se denomina management participativo: evaluación de desempeño, modelo de competencias, comunicación interna y beneficios corporativos.

Por último, bajo el tópico de gestión del trabajo, Acindar promueve el “voluntariado corporativo”, que consiste en que los trabajadores donen horas para la realización de “acciones solidarias”. Estas iniciativas que la empresa lleva adelante con fundaciones u ONGs (por ejemplo, Fundación Acindar, Techo Argentina y otras) las realiza con trabajo gratuito de sus empleados. No nos vamos a detener en esto, pero es una política signifi-

---

35 Los comités mixtos de seguridad e higiene a los que se hace mención en el Reporte de Acindar, son los comités de salud y seguridad en el trabajo, que fueron creados por una ley de la provincia de Santa Fe, en el año 2008. Esto ocurrió precisamente después del fallecimiento de dos operarios tercerizados de una planta de Acindar de esa provincia, quemados en el proceso de limpieza de un horno siderúrgico.

cativa de incorporación y planteamiento de que “todos tiramos para el mismo lado”: el bien común nos unifica.

En lo que respecta al rótulo de “Medio Ambiente”, Acindar se suma a una iniciativa lanzada oficialmente por Naciones Unidas, que se denomina “Economía verde, ¿te incluye a vos?”, y que consiste en una jornada temática que involucra a todos los sectores de la empresa. Además, el resto de los programas que se impulsan son ámbitos de difusión y talleres en escuelas.

Asimismo, Acindar despliega en el reporte la información relativa a los consumos de agua y energía, las emisiones de gases, los residuos, los derrames y la política anti-derrames y los gastos e inversiones relativas a la cuestión medioambiental. Esta es una de las políticas de difusión más claramente dirigida desde Naciones Unidas y los protocolos ambientales. Estos protocolos<sup>36</sup> insisten en la teoría del “capitalismo verde” (Gough, 2013) y promueven que las empresas minimicen los riesgos de polución ambiental y cambio climático. La presentación de reportes de sustentabilidad implica, entonces, dar publicidad a las iniciativas que van en esta dirección.

Respecto al tópico “Relaciones con la Comunidad”, la empresa, a través de la Fundación Acindar, muestra en su reporte las acciones relativas a las escuelas. En ellas se interpelan a los estudiantes y a los docentes, estableciendo programas específicos con el contenido definido por la empresa. Estas acciones reenvían a los ejes centrales (trabajo, salud y seguridad, medioambiente, transparencia), por ejemplo, la maratón Acindar (salud), “jugamos seguros” (seguridad), “programa de desarrollo de escuelas técnicas” (trabajo/formación), “el planeta es tu casa, cuidalo” (medio ambiente), etc. Es interesante vincular el profuso despliegue de iniciativas hacia la educación que realiza Acindar (y en general, las empresas en Argentina) con aquello que mencionaba el Ministro de Trabajo, en el evento por los diez años de la Red Local, acerca de la educación como valor histórico nacional. Como efectivamente, Tomada señala, la educación está concebida como factor de transformación y los debates educativos forman parte del sentido común social. Las iniciativas en esta dirección suelen convocar adhesión y consensos.

Por último, el reporte despliega el tópico de “Transparencia en gestión”, que refiere directamente al décimo principio del Pacto Global sobre anti-corrupción y plantea un código de conductas, la denuncia de situaciones ilegales dentro de la empresa y publicita la participación en eventos y exposiciones, especialmente como parte de la política de vinculación con otras empresas y corporaciones.

De esta forma, podemos identificar cómo esta empresa despliega una serie de iniciativas que le otorgan carnadura a las políticas de RSE. Los temas abordados y la manera en que son desplegados en los reportes de sustentabilidad, plantean una vocación positiva de la empresa sobre temas acuciantes para los trabajadores y la comunidad. El despliegue de dichos programas e iniciativas está especializado: hay un diagnóstico acerca de quiénes son los sujetos que se pueden y deben interpelar, así como aparece una particular forma de dirigirse a ellos a través de programas. Además, asumir como política propia y voluntaria aquellos acuerdos negociados colectivamente, forma parte de la imagen que la empresa pretende construir de sí misma.

---

36 Nos referimos aquí a la Cumbre de Río, al Protocolo de Kioto, a los acuerdos de Copenhague y Cancún, y a la plataforma de Durban.



## 6. Conclusiones

El Pacto Global abarca una serie de políticas de Responsabilidad Social Empresaria, junto con la iniciativa de los Estados miembros de la ONU, que se configura como respuesta a la crisis del capitalismo mundial. La construcción de esta estrategia implicó (e implica) recuperar y resignificar un conjunto de reclamos y reivindicaciones que los sectores populares han desplegado a lo largo de, por lo menos, cuarenta años. Esta resignificación supone resemantizar y por tanto, establecer los límites de aquello que se incorpora a una estrategia sistémica, que pretende relegitimar al capitalismo y reconvertirlo en deseable para el conjunto de la humanidad.

El propósito de configurar una política unificada como mascarón de proa del bloque dominante es claramente relanzar el capitalismo como forma de bienestar común. Para ello, la deshistorización, des-subjetivación y fetichización de las motivaciones populares es central, así como la incorporación de sujetos y organizaciones populares. En este sentido, se desdibuja el origen de los problemas sociales y al mismo tiempo se fragmenta y unifica en un movimiento orgánico: se dividen las reivindicaciones y se las reúne en una doctrina y una política que pretende contenerlo todo. Es por ello mismo, que los capitales individuales –las empresas- se movilizan cómodamente bajo un conjunto de premisas y estándares que les permiten al mismo tiempo, construir una imagen socialmente comprometida en sus lugares de emplazamiento y desplegar sus negocios en el mercado mundial.

Las formas en las cuales se despliega la política del Pacto Global se realiza de manera especializada en los contextos espacio-temporales específicos en los que los actores llevan adelante sus acciones. Estas especializaciones implican tomar en cuenta las historias particulares y las tensiones y conflictos propios de los lugares de emplazamiento, reenviando en un movimiento dialéctico lo general con lo particular.

Sin embargo, las pretensiones totalizadoras del capital en su estrategia de Pacto Global hacen eclosión con la realidad concreta, la crisis se hace carne en los trabajadores y produce mayor desigualdad y pobreza en la mayor parte del mundo.

Las resignificaciones y las resemantizaciones no son patrimonio del capital, aún cuando el proyecto orgánico se despliegue más eficazmente. Los sectores populares también recuperan estos consensos y los reutilizan y resemantizan, con grados diversos de distanciamiento y adhesión con las iniciativas y proyectos del poder. En todo caso, la tarea de convertir las aspiraciones populares en proyecto orgánico aún es materia pendiente, recuperando terreno y asumiendo la iniciativa.

## 7. Bibliografía citada

Borón, Atilio (2009) *De la guerra infinita a la crisis infinita*. En: XI Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana, Cuba 2-6 de marzo de 2009.  
<http://www.formacion.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2013/06/De-la-guerra-infinita-a-la-crisis-infinita.pdf>

Delgado, Eric (2007) *La Responsabilidad Social Empresaria y los valores cooperativos. Dos cuestiones distintas*. Realidad Económica, Nº 230, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, páginas 47-60.

- Figari y Giniger (2014) *Responsabilidad Social Empresaria y Pacto Global: Bases para la re-flexión conceptual*. Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, N° 31, Año 19, páginas 41-70, Brasil
- Giniger (en prensa) Así se templó el acero. Estrategias de control laboral y respuestas sindicales en el emplazamiento sidero metalúrgico de Villa Constitución. Implicancias dentro y fuera de la fábrica. Buenos Aires, Ediciones Luxemburg
- \_\_\_\_\_ (2014) Doctrina Social de la Iglesia y Responsabilidad Social Empresaria: ética y política del neoliberalismo. Revista Sociedad y Religión, N° 42, Octubre, páginas 1-29, Buenos Aires.
- Gough, Ian (2013) *Climate change, social policy, and global governance*, Journal of International and Comparative Social Policy, pp. 185-203, UK.
- Gramsci, Antonio (1992) *Antología*. Selección, traducción y notas de Manuel Sacristán. México, Ed. Siglo XXI.
- Harvey, David (2007) *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, Akal
- Regalado, Roberto (2008) Encuentros y desencuentros de la izquierda latinoamericana. Una mirada desde el Foro de Sao Pablo. México, Ocean Sur
- Teszkievicz, Winter, Wanschelbaum, Reboursin, Giniger (2012) *Los balances de Acindar: lucha, represión y concentración económica en los 70. Comunicación en: Jornadas de Historia Social Regional*. Instituto Superior de Profesorado N° 3 "Eduardo Lafferriere" de Villa Constitución, Santa Fe.
- Vidal, María del Mar (2015) La dimensión internacional de la Responsabilidad Social Empresaria, España, Editorial Bomarzo
- Wanschelbaum, C. (2014) *La educación durante el gobierno de Raúl Alfonsín (Argentina, 1983-1989)*. Revista Ciencia, Docencia y Tecnología, Vol. XXV, N°48. Argentina, páginas 75-112.

### Fuentes secundarias citadas

- Acindar ArcelorMittal (2012) *Reporte de Sustentabilidad*. Argentina. En: <http://www.acindar.com.ar/es>
- Ban Ki-moon (2009) *El Pacto Mundial y la creación de mercados sostenibles*. Foro Económico Mundial Davos (Suiza), 29 de enero de 2009. En: [https://www.unglobalcompact.org/NewsAndEvents/news\\_archives/index.html](https://www.unglobalcompact.org/NewsAndEvents/news_archives/index.html)
- Centro regional de apoyo para América Latina y el Caribe. <http://www.centroregionalmal.org/web-pacto/esp/index.php>
- Desgrabaciones de las intervenciones en el evento: "*Décimo Aniversario de la Red Argentina del Pacto Global*". Grabaciones tomadas en el trabajo de campo, 3 y 4 de noviembre de 2014, donde hablaron, entre otros, Willi, Chávez, De Bueno, Rodríguez, Ávila, Prock, Videla y Tomada.
- Folleto Red Argentina del Pacto Global de Naciones Unidas (s/f) *10º Aniversario*. Argentina.
- Foro de San Pablo (1993) *Declaración Final de La Habana*. Cuba. En:

[http://forodesaopaulo.org/declaraciones\\_finales/declaracion-final-declaracao-final-la-habana-1993/](http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-la-habana-1993/)

Global Reporting Initiative (s/f). *G4 Sustainability Reporting Guidelines*. En:  
<https://www.globalreporting.org/reporting/g4/Pages/default.aspx>

Kofi Annan (1999) *Proposes Global Compact*. Foro Económico Mundial Davos (Suiza), 31 de enero de 1999. En:  
[https://www.unglobalcompact.org/NewsAndEvents/news\\_archives/index.html](https://www.unglobalcompact.org/NewsAndEvents/news_archives/index.html)  
l (traducción propia)

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2009) *RSE y Trabajo Decente en la Argentina*. Buenos Aires. En:  
[www.trabajo.gov.ar/downloads/.../red\\_rse\\_y\\_trabajo\\_decente.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/.../red_rse_y_trabajo_decente.pdf)

Naciones Unidas (1995) *Informe de la cumbre mundial sobre desarrollo social*. Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995. En:  
[www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/copenhague.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/copenhague.htm)

Pacto Global (s/f) *Comunicaciones de Progreso*. En:  
<https://www.unglobalcompact.org/COP/index.html>

Pacto Global (s/f) *Diez Principios*. En:  
<https://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html>

Nueva Carrera de Posgrado  
**Especialización  
en Estudios Chinos**

Aprobada por la CONEAU

Inscripción a  
partir del  
1 de noviembre  
2017  
Inicio marzo de  
2018



**Primera carrera de este tipo  
en América Latina,  
uniendo instituciones  
argentinas y chinas**

**Antecedentes:**

**Centro de Estudios Chinos -CECHINO- (1996) Instituto CONFUCIO (2009)  
Maestría en RRII (1987) Categoría "A" (CONEAU)  
Doctorado en RRII (2005) Categoría "A" (CONEAU)**

**[www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar) / [www.institutoconfucio.iri.edu.ar](http://www.institutoconfucio.iri.edu.ar)**



Instituto de  
Relaciones  
Internacionales



Instituto Confucio



Universidad  
Nacional  
de La Plata



Xi'an  
International  
Studies University  
(XISU)

---

● Dossier



**China y su Proyección en el Siglo XXI**



# Presentación:

## *China y su proyección en el siglo XXI*

**María Francesca Staiano y Laura Lucía Bogado Bordazar**

La idea de realizar el *Dossier especial* sobre China surge como continuación de las sinergias generadas durante el **V Foro de Alto Nivel Académico China-América Latina**, organizado conjuntamente por el Centro de Estudios Chinos del Instituto de Relaciones Internacionales (CECHINO-IRI-UNLP), el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad de la Universidad Nacional de Córdoba (CIECS-CONICET y UNC), el Instituto Confucio de la Universidad Nacional de La Plata (IC-UNLP), la Universidad Estadual de San Pablo (UNESP), el Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China de la Universidad Andrés Bello (CELC-UNAB), el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS) y la Social Sciences in China Press (SSCP). Este Foro se llevó a cabo en el mes de noviembre 2016 en la Universidad Nacional de Córdoba y en la Universidad Nacional de La Plata y reunió a investigadores de Latinoamérica, así como una importante delegación de profesores e investigadores de la República Popular China.

El Foro ha representado una ocasión de encuentro no solamente profesional, sino de intercambio de opiniones y perspectivas acerca del desarrollo de las relaciones internacionales entre China y América Latina, teniendo en cuenta fundamentalmente que el país asiático ha venido desarrollando contundentes estrategias de acercamiento y cooperación con nuestra región. Asimismo, ha contribuido a fortalecer los lazos de amistad entre instituciones académicas chinas y latinoamericanas, profundizando cada vez más el conocimiento mutuo. Como continuidad de lo ocurrido en noviembre, en junio de 2017 se realizó el **VI Foro de Alto Nivel Académico China-América Latina** en Beijing, donde se siguió desarrollando el diálogo académico entre nuestro Centro y las academias chinas. Asimismo, en noviembre 2017 el Centro de Estudios Chinos ha sido invitado a formar parte de la **Asociación Mundial sobre Estudios Chinos (World Association of China Studies – WACS)**, recientemente creada por la Academia China de Ciencias Sociales y a participar al **Primer Simposio Internacional, *China's Development in the Context of a Changing World***.

En este *Dossier*, participan con sus estudios, algunos de los académicos que estuvieron presentes en los mencionados Foros, quienes han presentado trabajos inéditos sobre las Relaciones Internacionales contemporáneas de China, con particular enfoque en los lazos con América Latina y el Caribe. El mismo se completa con una entrevista al Embajador de Argentina acreditado en la República Popular China, Embajador. **Diego Ramiro Guelar**, incluida en la sección Diálogos de la Revista.

En este sentido, el artículo titulado: “*A China e as novas rotas da Seda e o desenvolvimento pacífico: reflexões sobre hegemonia e o papel da China no contexto internacional*”, de autoría de **Marcos Cordeiro Pires** y **Luis Antonio Paulino** (ambos de la Universidad Estadual de Sao Paulo), presentan la iniciativa conocida como: “Cinturón y la Ruta” y la evalúan como un osado proyecto económico y geopolítico propuesto por el presidente de China en 2013, con el propósito de ampliar y fortalecer la cooperación regional en el contexto eurasiático y de las cuencas de los océanos Pacífico e Índico. Los autores consideran que la iniciativa representa una excelente oportunidad para analizar el contexto de la política externa china y las estrategias establecidas para atender sus propios

objetivos de largo plazo, tales como: desarrollo pacífico, creación de un orden mundial multipolar y la reafirmación de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, medios a través de los cuales el país asiático busca construir un nuevo modelo de relacionamiento internacional.

Por su parte, **Gustavo Santillán**, de la Universidad Nacional de Córdoba, con su trabajo titulado: *“El Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional: bases de formulación, dimensión interna y diálogo sinonorteamericano”*, examina las bases políticas de formulación de la diplomacia china, analizando la noción de Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional –como la base conceptual- y sus implicancias para la definición de prioridades de política exterior por parte de la República Popular China. Sostiene que el Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional estuvo construido en permanente interpelación a la imagen del Sueño Americano, estableciendo a partir de allí las particularidades que la cultura china tradicional ofrece en lo específico a esta imagen, y que contribuyen de esta manera a construir una imagen china tanto ante su opinión pública como en el exterior. El autor concluye preliminarmente que esta construcción vinculada al Sueño Americano no obsta para que su carácter sea verdaderamente “chino”, y apela a las particularidades que las trayectorias histórico-culturales chinas tienen para ofrecer a una manera válida de estar y de actuar en el mundo contemporáneo.

En otro orden y vinculado con las relaciones que China construye en los diferentes ámbitos regionales, encontramos el artículo de **Marina Gusmão de Mendonça** y de **Rafael Almeida Ferreira Abrão**, de la Universidad de Sao Paulo, denominado: *“A dependência de exportação de minérios da África do Sul em seu comércio com a China: caminho para a desindustrialização?”*, en el cual los autores reflexionan –luego de hacer un recorrido histórico sobre la situación económica, social y política de Sudáfrica desde su origen como país independiente-, sobre la particular relación económica que ha desarrollado con China. Este recorrido lo realizan sobre la base de datos actualizados del intercambio comercial, lo cual daría cuenta de la relación asimétrica que mantienen ambas regiones y que se inició tras la búsqueda de alternativas que, para superar una crisis económica, Sudáfrica inició con China. En tanto que el análisis de los datos permite percibir la constante y creciente dependencia del país africano en relación a la exportación de minerales llevando a considerar que la explotación de los recursos naturales ha afectado y hasta comprometido el desarrollo industrial del país.

El artículo de **Chen Yuanting** y **Li Han**, ambas de la Academia China de Ciencias Sociales, denominado: *La nueva Etapa del “Desarrollo Constructivo” de las relaciones Sino-latinoamericanas*, analiza la nueva fase de las relaciones sino-latinoamericanas que –en palabras de las autoras- ha entrado en la etapa del “desarrollo constructivo”. La misma se caracteriza por construir una nueva estructura y una comunidad de destino común, con un nuevo marco de cooperación basado en los siguientes objetivos estratégicos: la negociación y la ganancia mutua. Como resultado de esto, los lazos entre China y América Latina han tenido avances en los terrenos político, económico, cultural y de cooperación multilateral. Sin embargo, debido a la incertidumbre del mundo y las transformaciones de las dos partes, la cooperación entre ambas regiones sigue enfrentando grandes desafíos. Las autoras afirman que en la actualidad continúan existiendo contradicciones importantes en las relaciones que deberían ser resueltas y mencionan algunas como: la brecha existente entre el mejoramiento de mecanismos de cooperación y sus expectativas; la cada vez más fuerte presencia estratégica de China en América Latina y la capacidad de



aceptación de este continente y por último la necesidad urgente de desarrollar y profundizar la relación tras la falta del conocimiento mutuo.

El artículo de **Lin Hua**, Profesora asociada del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales y Secretaria general del Centro de Estudios Argentinos, titulado: *“Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri”*, analiza el desarrollo de las relaciones sino-argentinas en los últimos dos años, después de la asunción de Mauricio Macri como Presidente de la República Argentina. Este artículo sostiene que el desarrollo de las relaciones sino-argentinas ha entrado en una nueva etapa histórica, después de pasar por una primera fase de “alejamiento”, en la cual Argentina había favorecido las relaciones con Europa y Estados Unidos, y por una “fase de rodaje” durante la cual tanto China como Argentina trataban de adaptarse al nuevo contexto. Según la autora en la actualidad se ha llegado a encontrar un equilibrio en las relaciones bilaterales, hasta el punto de que Estados intentan vincularse con la iniciativa de “la Franja y la Ruta”. Lin Hua sostiene que es indispensable llegar a una cooperación diversificada para que los dos países sigan impulsando las relaciones bilaterales: esto requiere el estudio detallado y la innovación constante en términos de los contenidos, modelos y mecanismos de acción.

En este mismo sentido, **José Luis Valenzuela**, de la Universidad de Santiago de Chile, en su artículo *“Evolución de la Política Exterior de China para América Latina”*, propone una comparación del análisis de los dos Libros Blancos sobre América Latina y Caribe de 2008 y 2016 y del discurso de Wen Jiabao en la CEPAL con la finalidad de alcanzar un panorama completo de la evolución de la política exterior de China para América Latina y el Caribe. Resulta relevante, asimismo, la intención del Autor de entender la trayectoria de dicha política para los académicos, sobre todo con referencia a los efectos de China en los países latinoamericanos, la relación con Estados Unidos y la capacidad de América Latina como interlocutor de China. Valenzuela examina —como parte de su proyecto post doctoral— los documentos de China hacia América Latina y Caribe en conjunto con el discurso de Wen Jiabao y muchas opiniones de académicos proponiendo un análisis general para mostrar el gran desafío de la relación bilateral.

Finalmente, el trabajo de **Maria Francesca Staiano** y **Laura Lucía Bogado Bordazar** (ambas del IRI-UNLP) ha explorado las teorías de las relaciones internacionales chinas en su artículo: *“Las teorías de las relaciones internacionales con “características chinas” y sus implicaciones hacia América Latina”*. El estudio examina las actuales corrientes teóricas chinas de la disciplina de las Relaciones internacionales que están intentando desarrollar una línea de pensamiento a través de una profundización de las escuelas filosóficas chinas, como el Confucianismo, el Daoísmo y el Budismo. Muchos investigadores chinos han marcado la necesidad de una emancipación en este sentido, así como ya ha ocurrido en el campo del derecho, sistematizando la noción de “Estado de derecho con características chinas”, y en política con el “socialismo con características chinas”. El análisis hace hincapié también en la necesidad para América Latina de entender estas corrientes, considerando la transformación del orden mundial y que ambas regiones se caracterizan por ser mundos que han resistido al orden impuesto por las grandes potencias occidentales.

Agradecemos a todos los investigadores y académicos que colaboraron con la realización de este proyecto así como también a la Profesora **Minli Long** del Instituto Confucio de la UNLP, quien nos asistió en la tarea de traducción en los trabajos.

Esperamos que los artículos expuestos en este **Dossier** promuevan el debate y genere nuevas reflexiones en función de un tema de tanta actualidad y estratégico como lo es la participación de China en el contexto internacional y su proyección en el siglo XXI.

# Evolución de la Política Exterior de China para América Latina<sup>1</sup>

## *The Evolution of China's Foreign Policy for Latin America<sup>2</sup>*

Jose Luis Valenzuela Álvarez<sup>3</sup>

**Resumen:** La publicación por la República Popular China en noviembre 2016 de un nuevo Libro Blanco sobre su política para con América Latina y El Caribe, permite desarrollar un análisis comparativo que evidencia la evolución de dicha política entre los años 2008 y 2016. Este análisis comparado se complementa con la visión académica actual y otras acciones políticas desarrolladas por China en campos complementarios.

**Palabras Clave:** China; América Latina y El Caribe; política bilateral; política exterior de China

**Summary:** The publication by the People's Republic of China in November 2016 of a new White Paper on its policy towards Latin America and the Caribbean allows the development of a comparative analysis that shows the evolution of this policy between the years 2008, the date of publication of its first Book White in this regard, and 2016. This comparative analysis is complemented by the current academic vision and other policy actions developed by China in complementary fields.

**Key words:** China; Latin America and The Caribbean; bilateral politics; Chinese foreign politics

---

1 Recibido: 19/06/17. Aceptado: 27/09/17

2 Este trabajo se basa en la tesis posdoctoral (inédita) del autor, desarrollada en la Universidad Estadual Paulista, Sao Paulo y Marilia, Brasil

3 Doctor en Estudios Americanos, Universidad de Santiago, Chile. Posdoctor en Relaciones Internacionales, Universidad Estadual Paulista, Brasil. Ingeniero Civil Químico, Universidad de Chile. Director Académico del Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China, CELC, Universidad Andrés Bello, Chile. Email: jlvale@gmail.com

## 1. Introducción

En noviembre 2016, el Gobierno de China emitió el documento titulado “Documento de Política de China sobre América Latina y El Caribe” (China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean). (Gobierno de China, 2016).

El 11 de mayo 2008 había emitido un documento con el mismo título, (Gobierno de China, 2008), y el 20 de junio 2012 el entonces Primer Ministro de la República Popular China, Wen Jiabao pronunció un discurso en CEPAL (Santiago de Chile), que constituyó también una formulación de la política de China hacia América Latina y El Caribe, ALC. (Wen, 2012).

Aunque la política de China hacia ALC está completamente establecida en el documento más reciente, el desarrollo de un análisis comparado de los tres documentos, permite determinar su evolución.

Dado que los documentos de 2008 y 2016 tienen la estructura correspondiente a una declaración formal de política exterior, el análisis comparado se centra en ambos y se complementa con una discusión sobre el aporte del discurso-documento de 2012.

Finalmente, se revisa la literatura académica actual pertinente, y se analizan documentos recientes del gobierno de China que tienen relación con la temática principal del paper.

## 2. Análisis comparado 2008 versus 2016

El análisis se desarrolla a partir de la preparación de documentos de comparación estructurados temáticamente. Se trata de cinco documentos de comparación, de acuerdo al ordenamiento del documento 2008. El primero se refiere a los planteamientos globales; el segundo al Área Política; el tercero al Área Económica, el cuarto al Área Social y Cultural, y el quinto al área de paz, seguridad y justicia. Se agrega el análisis de temáticas incorporadas en el documento 2016, no abordadas en el documento 2008.

El análisis busca detectar e interpretar los principales cambios en cada área temática.

### i. Comparación de los planteamientos globales

#### *a) Sistema internacional*

El documento 2016 reconoce un empeoramiento del entorno económico y de las amenazas tradicionales y no-tradicionales a la seguridad, concluyendo que “Salvaguardar la paz mundial y promover el desarrollo común sigue siendo una tarea tremenda” (Gobierno de China, 2016: 1). En 2008 se afirmaba que “La multipolarización del mundo se vuelve irreversible” (Gobierno de China, 2008: 1), y en 2016, junto con afirmar que “la multi-polarización y la globalización aumentan” (Gobierno de China, 2016: 1), señala que “el surgimiento de los mercados emergentes y de los países en desarrollo se ha convertido en una tendencia histórica irresistible” (Gobierno de China, 2016: 1).

#### *b) La visión China de sí misma*

En 2016 se destaca que “China ha entrado en una etapa crucial para lograr el gran rejuvenecimiento de la nación china” (Gobierno de China, 2016: 1), y se declara que “China está dispuesta a ampliar los intereses comunes con otros países, promover la

construcción de un nuevo tipo de relaciones internacionales con una cooperación beneficiosa para todos y forjar una comunidad de futuro compartido” (Gobierno de China, 2016: 1). En 2008 se declaraba que “China ..., está dispuesta a desarrollar la amistad y la cooperación con todos los países sobre la base de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, a fin de promover la construcción de un mundo armonioso de paz duradera y prosperidad compartida” (Gobierno de China, 2008: 1)

### ***c) La visión de China sobre América Latina***

Mientras en 2008 se planteaba que “abrigando fuertes aspiraciones a la unidad y el autofortalecimiento, los países latinoamericanos y caribeños están enfrascados en la promoción de la paz, la estabilidad y el desarrollo regionales, lo que resulta en el constante robustecimiento del poderío integral y la influencia internacional de la región” (Gobierno de China, 2008: 1); afirmación que se atenúa en 2016, planteando que “América Latina y el Caribe en su conjunto cuenta con enormes potenciales de desarrollo y perspectivas brillantes, por lo que es una fuerza creciente en el panorama mundial” (Gobierno de China, 2016: 1).

### ***d) Sobre las relaciones sino-latinoamericanas***

En 2008 se señalaba que “China y América Latina y el Caribe se encuentran actualmente en fases similares de desarrollo, compartiendo las mismas tareas emanadas de éstas y el deseo común de incrementar el conocimiento mutuo y fortalecer la cooperación” (Gobierno de China, 2008: 2), y se esperaba que “de cara al futuro, los lazos sino-latinoamericanos y sino-caribeños, dotados de enormes potencialidades y promisorias perspectivas de desarrollo, aportarán sin duda mayores contribuciones a la noble causa de la paz y el desarrollo de la humanidad” (Gobierno de China, 2008: 2).

En 2016, los planteamientos cambian, reconociendo un progreso y señalando que “las relaciones han entrado en una nueva etapa de cooperación integral ... el establecimiento del Foro de China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Foro China-CELAC) ha creado una nueva plataforma de cooperación entre ambas partes, que establece el rumbo para el desarrollo simultáneo y complementario de la cooperación bilateral y colectiva entre China y América Latina y el Caribe” (Gobierno de China, 2016: 1), y precisan que “sobre la base de la igualdad y el beneficio mutuo, la asociación amplia y cooperativa entre China y América Latina y el Caribe se orienta hacia el desarrollo común ... sirve como un ejemplo brillante de países en desarrollo que trabajan juntos para buscar un desarrollo común, asumir responsabilidades comunes y afrontar desafíos comunes en la nueva era” (Gobierno de China, 2016: 2).

### ***e) Fundamentos de la política de China hacia América Latina***

En 2008, China planteaba que “el Gobierno chino se esforzará por establecer y desarrollar con los países latinoamericanos y caribeños la asociación de cooperación integral caracterizada por la igualdad, el beneficio recíproco y el desarrollo compartido” (Gobierno de China, 2008: 2). En 2016 el planteamiento es

China se ha comprometido a construir una nueva relación con América Latina y el Caribe con cinco rasgos sobresalientes, a saber, la sinceridad y la confianza mutua en el campo político, la cooperación mutuamente ventajosa en el frente económico, el aprendizaje mutuo en cultura, Así

como el refuerzo mutuo entre la cooperación de China con la región en su conjunto y sus relaciones bilaterales con países individuales de la región. Nuestro objetivo es acercar la alianza global y cooperativa a una nueva altura, llevando a las dos partes a una comunidad de futuro compartido en la que todos los países se unan en el desarrollo (Gobierno de China, 2016: 2).

Los objetivos eran en 2008 “- Ampliar el consenso basado en el respeto y la confianza mutuos. Ateniéndose a los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica; - Profundizar la cooperación en el espíritu del beneficio recíproco y la ganancia compartida; - Estrechar los intercambios en aras del mutuo aprendizaje y el progreso común” (Gobierno de China, 2008: 2-3).

En 2016 se plantea que

China está dispuesta a trabajar con los países latinoamericanos y caribeños para construir el nuevo marco de cooperación pragmática “1 + 3 + 6<sup>4</sup>” (guiado por el Plan de Cooperación China-América Latina y el Caribe (2015-2019), utilizando el comercio, la inversión y La cooperación financiera como fuerzas motrices y la identificación de la energía y los recursos, la construcción de infraestructuras, la agricultura, la fabricación, la innovación científica y tecnológica y la tecnología de la información como prioridades de cooperación) (Gobierno de China, 2016: 2) .

Se plantea además un concepto de política internacional, “China y los países de América Latina y el Caribe comparten una responsabilidad global en la promoción de la cooperación internacional, la equidad y la justicia” (Gobierno de China, 2016: 2) , y China declara que “promoverá la multipolarización, promoverá la democracia y el estado de derecho en las relaciones internacionales y aumentará la representación y la voz de los países en desarrollo” (Gobierno de China, 2016: 2), invitando a los países ALC a acompañarla en su camino.

China afirma en 2016 que “promover el desarrollo complementario de la cooperación colectiva y bilateral es el camino estratégico para el desarrollo de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe” (Gobierno de China, 2016: 2).

## **ii. Comparación de los planteamientos en el área política**

### ***a) Intercambios de alto nivel.***

En 2008 se proponía “intensificar el intercambio de experiencias sobre el gobierno” (Gobierno de China, 2008: 3), lo que desaparece en el documento 2016. Sin embargo, este nuevo documento dedica un punto exclusivo al tema ‘Intercambio de experiencias sobre la gobernanza’, que se analiza más adelante.

### ***b) Cooperación en asuntos internacionales***

En 2008 se planteaba que “el Gobierno chino tiene la disposición de seguir fortaleciendo la coordinación y colaboración con los países latinoamericanos y caribeños en los

---

4 1 plan, 3 motores (comercio, inversión y financiamiento), 6 sectores (energía y materias primas, infraestructura, agricultura, industria, ciencia y tecnología, tecnologías de la información)

asuntos internacionales, manteniendo con ellos una frecuente comunicación sobre los temas internacionales y regionales de relevancia y apoyándose mutuamente en temas trascendentales que atañan a la soberanía estatal e integridad territorial de una y otra parte” (Gobierno de China, 2008: 4). Se agregaba que “China es partidaria de que los países latinoamericanos y caribeños jueguen un papel más importante en la arena internacional” (Gobierno de China, 2008: 4).

En 2016 no se menciona este tema en el área política, el que está cubierto ampliamente en el capítulo 5 ‘Colaboración internacional’.

Dicho capítulo aborda los conceptos de ‘asuntos políticos internacionales’, ‘Gobernanza económica global’, ‘implementación de la agenda 2030 para el desarrollo sustentable’, ‘respuesta al cambio climático’, y ‘CiberSeguridad’.

Respecto al primer concepto se plantea “profundizar los esfuerzos para los intercambios y la cooperación de ambas partes en Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y plataformas internacionales, mantener la comunicación y la coordinación en los principales temas internacionales y regionales, reforzar la voz de los países en desarrollo en los asuntos internacionales, y salvaguardar el interés de ambas partes y de otros países en desarrollo” (Gobierno de China, 2016: 6).

En lo referido al segundo concepto, China plantea “la coordinación y cooperación ... en las organizaciones internacionales económicas y financieras ... avanzar en el proceso de negociaciones comerciales centrado en la OMC ... integración económica en la región Asia-Pacífico” (Gobierno de China, 2016: 6) , y declara sus intenciones de “llamar a la comunidad internacional para continuar promoviendo la reforma de la gobernanza económica global ... avanzar más en la reforma del FMI ... apoyar al Banco Mundial para un mayor avance en la revisión de la participación accionaria según acuerdo de todas las partes ... promover la construcción de una red financiera global de seguridad” (Gobierno de China, 2016: 6).

Respecto al tercer concepto, China se declara “lista para trabajar con los países LAC para promover una cooperación ganar-ganar en la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sustentable ... reforzar el estatus de los principales canales de cooperación Norte-Sur ... mientras se da importancia al papel de la cooperación Sur-Sur y la cooperación trilateral” (Gobierno de China, 2016: 7).

El cuarto concepto, respuesta al cambio climático, está incluido en las temáticas 2008, mientras en el quinto concepto China se declara lista para trabajar con los países ALC en “construir un ciberespacio de paz, seguridad, apertura y cooperación, un sistema de gobernanza para Internet que sea multilateral, democrático y transparente” (Gobierno de China, 2016: 7) .

### ***c) Intercambio de experiencias sobre la gobernanza***

Se trata de un tema nuevo, incluido en 2016. Se plantea que “las dos partes deben sacar enseñanzas y sabiduría de sus tradiciones históricas y prácticas de desarrollo, y fortalecer aún más los intercambios de experiencias sobre gobernanza y desarrollo, a fin de impulsar el desarrollo común” (Gobierno de China, 2016: 3), y se invita a los países ALC a “participar activamente en el Centro Internacional para el Desarrollo del Conocimiento establecido por China” (Gobierno de China, 2016: 3).

El Centro al que se hace referencia había sido anunciado por el Presidente Xi Jinping en Naciones Unidas, septiembre 2015. Manifestó que “China creará un centro de conocimiento para el desarrollo internacional en el que se intercambiarán estudios, ex-

perencias y buenas prácticas” (ONU, 2015: Para.4). Llamado en inglés ‘Center for International Knowledge on Development (CIKD)’, se funda bajo el alero del Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo (en inglés ‘China’s Development Research Center’, DRC), un centro de pensamiento dependiente directamente del Consejo de Estado de China, el cual inicia la definición de su función principal como “realizar investigaciones avanzadas sobre temáticas globales, generales, estratégicas y de largo plazo en cuanto al desarrollo económico y social, así como sobre los problemas claves y candentes relacionados con la reforma y la apertura, ofreciendo opciones políticas y asesoramiento al Comité Central del PCCh y al Consejo de Estado” (DRC, 2017:Who does what). El CIKD constituye un paso adelante en la internacionalización del CD.

No se aprecian diferencias significativas en otros planteamientos, específicamente en ‘Intercambio entre los órganos legislativos’, ‘Intercambio entre los partidos políticos’, ‘Mecanismos de consulta’, y ‘contacto entre los gobiernos locales’.

### iii. Comparación de los planteamientos en el área económica

#### *a) Comercio*

Mientras en 2008 China ofrece “seguir esforzándose junto con los países latinoamericanos y caribeños por ampliar y equilibrar el comercio bilateral y optimizar la estructura comercial, con el objetivo de promover el desarrollo conjunto, al mismo tiempo de solucionar adecuadamente las fricciones comerciales a través de consultas y cooperaciones” (Gobierno de China, 2008: 4), en 2016 su propuesta es bastante específica, “promover el comercio de productos especializados, bienes con ventajas competitivas o de alto valor añadido, así como productos intensivos en tecnología, y fortalecer el comercio de servicios y la cooperación en comercio electrónico entre China y los países de América Latina y el Caribe” (Gobierno de China, 2016: 3). Asimismo, mientras en 2008 manifestaba su “disposición de considerar activamente, sobre la base de beneficio recíproco y ganancia compartida, la suscripción de tratados de libre comercio con los países u organizaciones de integración regional” (Gobierno de China, 2008: 5), en 2016 plantea que “sobre la base del principio de reciprocidad y beneficio mutuo, China debatirá con los países de América Latina y el Caribe el establecimiento de relaciones comerciales a largo plazo y estables, así como diversos acuerdos de facilitación comercial incluyendo el TLC” (Gobierno de China, 2016: 3).

#### *b) Inversión*

En 2008 se declaraba que “el Gobierno chino estimula y apoya a las diversas empresas chinas con capacidad y de buena reputación a desplegar la cooperación en inversión en América Latina y el Caribe” (Gobierno de China, 2008: 5), lo que en 2016 se amplía: “China apoyará los esfuerzos de las empresas chinas para invertir e iniciar negocios en los países de América Latina y el Caribe y alinear la capacidad de alta calidad y los equipos más ventajosos de China, con las necesidades de los países de América Latina y el Caribe, con el fin de ayudar a los países en necesidad a mejorar su capacidad de desarrollo independiente” (Gobierno de China, 2016: 3). China declara asimismo que “desea firmar más acuerdos sobre protección de las inversiones, evitar la doble imposición y la evasión fiscal con los países de América Latina y el Caribe, con el fin de crear un entorno y condiciones favorables para la cooperación en materia de inversiones entre empresas de ambas partes” (Gobierno de China, 2016: 3).



### ***c) Cooperación financiera***

En 2008 China planteaba “mayor comunicación e intercambio y cooperación profesional entre las autoridades monetarias y financieras ... establecimiento de sucursales de los bancos comerciales chinos en ALC ... suscripción de acuerdos de cooperación con los países de la región en supervisión bancaria y desplegará la cooperación destinada a combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo” (Gobierno de China, 2008: 5).

En 2016 se agrega “ampliar los arreglos transfronterizos en la moneda local, examinar los acuerdos de compensación de RMB y promover de manera constante la cooperación monetaria” (Gobierno de China, 2016: 3), y se incluye el “pleno desarrollo al papel del Fondo de Cooperación China-América Latina, los préstamos en condiciones favorables, los préstamos especiales para la infraestructura chino-latinoamericana, China y el Caribe” (Gobierno de China, 2016: 3), y se compromete a que “explorará activamente formas de cooperación, incluyendo seguros y leasing financiero, ampliará continuamente la cooperación con instituciones financieras regionales en América Latina y el Caribe, y apoyará la cooperación en áreas clave y proyectos principales entre ambas partes” (Gobierno de China, 2016: 3).

### ***d) Cooperación agrícola***

En 2008 China mostraba su disposición a “a promover el intercambio y la cooperación con América Latina y el Caribe en tecnología agrícola y capacitación de personal ... fomentar juntos la seguridad alimentaria” (Gobierno de China, 2008: 5).

En 2016 se agrega que “China seguirá estableciendo y mejorando los programas de demostración de tecnología agrícola, promoviendo el desarrollo y demostración de tecnologías agrícolas modernas, y mejorando la innovación tecnológica agrícola, la producción y la capacidad de procesamiento agrícola, y la competitividad internacional de ambas partes” (Gobierno de China, 2016: 4) y, al mismo tiempo, se compromete a “que se dará pleno uso al papel del fondo especial para la cooperación agrícola China-América Latina” ((Gobierno de China, 2016: 4).

### ***e) Cooperación industrial***

En 2008 hay planteamientos generales como “fortalecer el intercambio ... establecer y perfeccionar los mecanismos pertinentes de cooperación, compartir sus experiencias exitosas ... promover y profundizar la cooperación práctica” (Gobierno de China, 2008: 5).

En 2016 hay propuestas mucho más concretas, entre las cuales destacan:

apoyará a sus empresas fuertes para que participen en los principales proyectos de desarrollo de recursos y energía y proyectos de construcción de infraestructura en países de América Latina y el Caribe ... construir líneas de producción y bases de servicios de mantenimiento en la región ... cooperación en campos como los automóviles, equipos de nueva energía, motocicletas y la industria química, lo que cubrirá toda la cadena industrial, para que las dos partes se pueden complementar, aumentar el empleo local, mejorar el nivel de industrialización y promover el desarrollo económico y social local (Gobierno de China, 2016: 4)

Asimismo, “se realizarán debates sobre la construcción conjunta de parques industriales, parques logísticos, parques industriales de alta tecnología, zonas económicas

especiales y otras áreas de aglomeración industrial, para ayudar a los países latinoamericanos y caribeños en su modernización industrial” (Gobierno de China, 2016: 4), y “Los intercambios y la cooperación entre las pequeñas y medianas empresas de ambas partes se fomentarán mediante la creación de plataformas pertinentes y la creación de un buen entorno para ellos” (Gobierno de China, 2016: 4).

**f) Cooperación en infraestructura**

Planteamientos generales de 2008, como que China “desea reforzar la cooperación práctica con los países latinoamericanos y caribeños en la construcción de infraestructuras de transporte, información, comunicaciones, obras hidráulicas e hidroeléctricas, entre otras áreas” (Gobierno de China, 2008: 5), son sustituidos en 2016 por planteamientos concretos como “China reforzará la cooperación en la consulta técnica, la construcción y la ingeniería, la fabricación de equipos y la gestión de la operación en los campos de transporte, logística comercial, instalaciones de almacenamiento, tecnología de la información y la comunicación, energía y potencia, conservación del agua, vivienda y construcción urbana” (Gobierno de China, 2016: 4).

Se agrega “explorar activamente nuevas formas de cooperación, como la Asociación Público-Privado (PPP), con el fin de promover la conectividad de la infraestructura en América Latina y el Caribe” (Gobierno de China, 2016: 4).

**g) Cooperación en recursos y energías**

Se pasa nuevamente de un planteamiento general en 2008, “La parte china está dispuesta a ampliar y profundizar con los países latinoamericanos y caribeños, en el marco de los mecanismos de cooperación bilateral en los terrenos pertinentes, la cooperación mutuamente beneficiosa en materia de recursos y energías” (Gobierno de China, 2008: 6), a planteamientos específicos en 2016, como “se harán esfuerzos para llevar la cooperación a los negocios primarios como la exploración y el desarrollo, a fin de consolidar los cimientos de la cooperación y ampliar el potencial de recursos; y al mismo tiempo, la cooperación se extenderá a las industrias terciarias y de apoyo, como la fundición, el procesamiento, la logística comercial y la fabricación de equipos, a fin de mejorar el valor añadido de los productos” (Gobierno de China, 2016: 3).

“China está dispuesta a explorar ... el establecimiento de mecanismos para el suministro a largo plazo de energía y productos naturales, la fijación de precios y liquidación en moneda local para reducir el impacto de los riesgos económicos y financieros externos” (Gobierno de China, 2016: 3-4).

**h) Cooperación aduanera y cooperación en inspección de calidad y cuarentena**

Ambos puntos se refunden en uno solo, llamado ‘Cooperación en Aduanas y Control de Calidad’, de similar tenor.

**i) Cooperación en turismo**

Al igual que en otras temáticas, se pasa de un planteamiento general en 2008, “China desea ampliar la cooperación turística ... promoverá activamente la visita de grupos turísticos chinos a los países de la región y dará la bienvenida a los turistas provenientes de estos países” (Gobierno de China, 2008: 6), a planteamientos específicos como “apoyará la negociación de más vuelos directos entre las autoridades de aviación de

ambas partes ... prioridad a la protección de los derechos de los consumidores de los viajeros internacionales” (Gobierno de China, 2016: 6).

#### ***j) Asistencia económica y técnica***

En 2008 se plantea que “el Gobierno chino seguirá ofreciendo a los países latinoamericanos y caribeños pertinentes asistencias económicas y técnicas libres de toda condición política, y siempre que lo permitan sus posibilidades, aumentará gradualmente la asistencia en virtud de la necesidad de los países de la región” (Gobierno de China, 2008: 7). En 2016 se mantiene la oferta y se precisa que “China innovará el modelo de asistencia, dando prioridad al desarrollo de recursos humanos, planificación del desarrollo, consultoría y capacitación en materia de política económica, construcción de infraestructura, agricultura y seguridad alimentaria, reducción de la pobreza, cambio climático y asistencia humanitaria” (Gobierno de China, 2016: 5).

#### ***k) Cooperación multilateral***

En 2008 se plantea “reforzar la consulta y coordinación con los países latinoamericanos y caribeños en los organismos y sistemas económicos, comerciales y financieros multilaterales para impulsar la cooperación Sur-Sur, promover el desarrollo del sistema comercial multilateral hacia una dirección más justa y razonable y ampliar el derecho a voz y a la toma de decisiones de los países en desarrollo en los asuntos comerciales y financieros internacionales” (Gobierno de China, 2008: 7). En 2016 no se incluye este punto en el área económica, sino en el área de colaboración internacional, punto 2) ‘Gobernanza económica global’, donde se plantea reforzar la coordinación con los países ALC en “organizaciones económicas y financieras internacionales tales como G-20, APEC, FMI, Banco Mundial y otros; además de avanzar en negociaciones multilaterales comerciales con la OMC en el centro ... promover la integración en la región Asia-Pacífico” (Gobierno de China, 2016: 6). , lo que se complementa con la promoción de reformas de organismos como el Banco Mundial y el FMI, “aumentando la representación de mercados emergentes y países en desarrollo” (Gobierno de China, 2016: 6).

En 2016 desaparece el punto ‘Reducción y condonación de deudas’; y no se aprecian diferencias significativas en ‘Cooperación entre las cámaras y promotoras de comercio’, con lo cual termina la comparación de los puntos incluidos en 2008 en el área económica.

En 2016 aparecen puntos nuevos, los que se analizan a continuación (el número entre paréntesis corresponde a la numeración utilizada en el texto 2016, bajo el ordinal ‘2. In the Economic Field’):

(8) Innovación Científica y Tecnológica

(9) Cooperación Espacial

(10) Cooperación Marítima

Estos puntos plantean la cooperación científica y tecnológica entre China y los países de ALC

en campos de alta tecnología como la industria de la información, la aviación civil, la energía nuclear civil y la nueva energía, para construir más laboratorios conjuntos, centros de I + D y parques de alta tecnología ... en campos como los satélites de comunicación y de detección remota, la aplicación de datos por satélite, la infraestructura aeroespacial

y la educación y capacitación espacial, y promoverá la aplicación de la tecnología espacial en la prevención y mitigación de desastres, vigilancia agrícola y forestal, cambio climático y otros campos ... en la ciencia y la tecnología marinas, la protección del medio ambiente marino ecológico, el cambio climático marino, la prevención y mitigación de desastres marinos y otros campos (Gobierno de China, 2016: 4).

China plantea además “el diálogo y los intercambios entre los talentos científicos y tecnológicos de ambas partes ... prestará total atención al papel de la tecnología espacial como motor del desarrollo científico, tecnológico e industrial de los países de América Latina y el Caribe” (Gobierno de China, 2016: 4).

#### **iv. Comparación de los planteamientos en el área cultural y Social**

##### ***a) Intercambio cultural y deportivo***

En 2016 se mantiene el espíritu y se incrementa la especificidad, con referencias a “para poner en práctica los planes y los acuerdos de cooperación cultural firmados entre ambas partes ... ‘Año del Intercambio Cultural’ entre China y los países de América Latina y el Caribe ... Las dos partes ... animarán a sus atletas a participar en varios eventos deportivos celebrados en los países del otro y construirán más centros deportivos de alto nivel” (Gobierno de China, 2016: 5).

##### ***b) Cooperación científica, tecnológica y educativa***

El tema ciencia y tecnología ya fue analizado. En materia educativa se plantea en 2008 “promover la firma de acuerdos de reconocimiento mutuo de diplomas y títulos académicos y aumentar el número de las becas gubernamentales a los países latinoamericanos y caribeños” (Gobierno de China, 2008: 8), mientras en 2016, bajo el título específico de ‘capacitación en Educación y Recursos Humanos’, se plantea que China apoyará “la capacitación de talentos especializados en las lenguas china, inglesa, española y portuguesa ... la enseñanza del idioma chino ... el desarrollo de los recursos humanos, la creación de capacidad y la cooperación en diversos campos” (Gobierno de China, 2016: 5-6).

Asimismo, en ‘Intercambios académicos y de Centros de Pensamiento’ se plantean los intercambios académicos y la investigación conjunta.

##### ***c) Cooperación en prensa***

En 2016 se amplía hacia radio, cine, TV, Internet e industria editorial. Se incluyen propuestas concretas como “acuerdos bilaterales sobre radio, cine y televisión ... intercambio y la coproducción de programas ... intercambios de personal, así como la tecnología de los medios y la cooperación industrial ... intercambio de periodistas residentes y realizarán entrevistas conjuntas, intercambio de noticias y capacitación del personal” (Gobierno de China, 2016: 6).

##### ***d) Cooperación en Protección Ambiental, Cambio Climático y Reducción de Desastres***

Se funden en uno solo los puntos 7, 8 y 10 de 2008. No hay cambios significativos.

##### ***e) Cooperación en el alivio de la pobreza***

En 2016 se agrega “celebrar el Foro de Reducción de la Pobreza y Desarrollo de China y América Latina de manera oportuna” (Gobierno de China, 2016: 5).

#### ***f) Intercambio entre los pueblos***

En 2016, bajo el título “intercambios no gubernamentales” (Gobierno de China, 2016: 6), se concretan vías de cooperación como el programa de entrenamiento ‘Puente al Futuro’ para mil líderes jóvenes de ambas partes, el programa de entrenamiento para jóvenes cuadros latinoamericanos.

Un tema nuevo planteado en 2016 es “gobernanza social y desarrollo social”, en el cual China se declara lista para “intercambios y cooperación con los países LAC para reforzar e innovar en gobernanza social, aprender de la otra parte la experiencia en gobernanza, promover la modernización de los sistemas y la capacidad de gobernanza” (Gobierno de China, 2016: 5).

En ‘cooperación en salud’, ‘cooperación consular’, no se aprecian cambios significativos entre 2008 y 2016.

En 2016 no se incluye ‘intercambio entre los pueblos’

### **v. Comparación de los planteamientos en el área de la paz, la seguridad y la justicia**

#### ***a) Intercambio y colaboración militares***

En 2016 se agrega que China “mejorará la cooperación en el comercio militar y la tecnología militar” (Gobierno de China, 2016: 7), lo que no se mencionaba en 2008.

#### ***b) Cooperación en asuntos judiciales y policiales***

En 2016 se agrega que China “ampliará la cooperación en áreas como la lucha contra los crímenes, la repatriación fugitiva y la recuperación de activos ... áreas de extradición, repatriación de sospechosos de delitos, transferencia de personas condenadas y embargo, confiscación y devolución de activos criminales, coordinará las posiciones de ambas partes en la cooperación judicial multilateral internacional” (Gobierno de China, 2016: 7).

### **vi. Cooperación Colectiva**

Nuevo en 2016, plantea que, a partir del espíritu y los objetivos principales de tres documentos, de los cuales se analizan más adelante los dos primeros:

- Declaración de Beijing de la primera reunión ministerial del Foro China-CELAC;
- Plan de Cooperación China-países ALC 2015-2019; y
- Acuerdos Institucionales y Reglas de Operación del Foro China-CELAC

“está lista para trabajar con los países LAC, sosteniendo los principios de respeto, igualdad, diversidad, beneficio mutuo, cooperación, apertura, inclusividad, e incondicionalidad, para promover activamente la cooperación en varios campos bajo el marco del Foro” (Gobierno de China, 2016: 7).

Da la bienvenida a la participación de las organizaciones regionales y las instituciones multilaterales, y anuncia que “se acomodará a las necesidades de los países menos desarrollados, los países en desarrollo sin litoral, las pequeñas islas-países en desarrollo de la región en la cooperación colectiva” (Gobierno de China, 2016: 7).

## vii. Cooperación trilateral

China se declara “lista para llevar a cabo la cooperación trilateral para el desarrollo en los países ALC, con países relevantes fuera de la región y organizaciones internacionales, bajo la premisa que tal cooperación es propuesta, acordada y dominada por países de la región” (Gobierno de China, 2016: 7). Asimismo, “alentará a sus empresas para que, sobre la base de principios comerciales, lleven a cabo cooperación trilateral en los países ALC, en los campos económico, social y cultural, con partes pertinentes” (Gobierno de China, 2016: 7). En este sentido, debe considerarse que China firmó con el Reino Unido dos acuerdos de cooperación para el desarrollo, el primero de los cuales consiste en la creación del Fondo Sino-Británico para el desarrollo de África, mientras el segundo corresponde a una Asociación Sino-Británica para el desarrollo, en el cual la parte china es representada por el DRC ya mencionado a propósito de la creación del CIKD (en 2.c) (Leach, 2015)

## viii. El discurso de Wen Jiabao

El Primer Ministro de la República Popular China Wen Jiabao, en su discurso del año 2012 en CEPAL, elogia la creación de CELAC, “al aunar sus esfuerzos por la integración regional y crear la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), los países de la región han logrado incrementar enormemente su fuerza de cohesión, acción e influencia” (Wen, 2012: Para.3), y declara que “La parte china propone crear el Foro de Cooperación China-América Latina y el Caribe con vistas a instituir una plataforma de nivel más elevado para reforzar la cooperación general entre ambas partes” (Wen, 2012: Para.6). El Foro de Cooperación fue creado.

El Primer Ministro propone una serie de metas y mecanismos cuantificados, a saber, “que el volumen comercial supere los 400.000 millones de dólares en el próximo lustro” (Wen, 2012: Para.7), “la parte china se dispone a tomar la iniciativa para crear el Fondo de Cooperación China-América Latina y el Caribe, al cual instituciones financieras chinas aportarán como primer paquete 5.000 millones de dólares” (Wen, 2012: Para.7), “El Banco de Desarrollo de China liderará el otorgamiento de una línea de crédito especial de 10.000 millones de dólares, destinada a promover la cooperación en la construcción de infraestructuras, incluyendo ferrocarriles, carreteras, puertos, centrales y redes eléctricas e instalaciones de telecomunicación, entre otros sectores que tienen una estrecha vinculación con la producción y el bienestar de nuestros pueblos” (Wen, 2012: Para.7), “proponemos establecer entre China y la región un mecanismo de reserva alimentaria de emergencia de 500.000 toneladas, que se destina a contingencias naturales y a la ayuda humanitaria. El Gobierno chino aportará 50 millones de dólares para constituir el fondo especial de fomento a la cooperación agrícola entre China y la región” (Wen, 2012: Para.8), “haremos esfuerzos por lograr que, de aquí a 5 años, haya un intercambio de 500 expertos y técnicos agrícolas, y el comercio de productos agrícolas supere los 40.000 millones de dólares” (Wen, 2012: Para.8), “otorgará 5.000 becas para estudiantes latinoamericanos y caribeños en el próximo quinquenio” (Wen, 2012: Para.9).

En el terreno político, expresa que China “está dispuesta a establecer un mecanismo de diálogo periódico a nivel de Canciller entre China y la troika de la CELAC” (Wen, 2012: Para.6), que hoy funciona habiendo reemplazado la troika por un cuarteto, incluyendo así al representante de los países caribeños. Su planteamiento central es “profundizar la cooperación estratégica entre China y América Latina y el Caribe sobre la base de

la confianza política mutua” (Wen, 2012: Para.6). La primera reunión de Cancilleres fue en Beijing, 2015, y la segunda será en Santiago, 2018.

Respecto a seguridad alimentaria, expresa que “la región reúne condiciones privilegiadas para la producción agrícola, mientras China es el mercado duradero y estable para la exportación de productos agroalimentarios de la región” (Wen, 2012: Para.8).

En un terreno de mayor proyección estratégica, el Primer Ministro propuso “la creación del Foro de Innovación Científico-Tecnológica China-América Latina y el Caribe, con vistas a reforzar la cooperación en aeronáutica, astronáutica, nuevas energías, recursos, medio ambiente, mar e investigación científica polar” (Wen, 2012: Para.9).

### **3. Resultados derivados del análisis comparado**

En un mundo cada vez más complejo, con una tendencia irreversible al surgimiento de los mercados emergentes y los países en desarrollo, China se encuentra en una etapa crucial para lograr su gran rejuvenecimiento, y plantea promover la construcción de un nuevo tipo de relaciones internacionales con una cooperación beneficiosa para todos y forjar una comunidad de futuro compartido.

Considera que ALC es una fuerza creciente en el panorama mundial, y que el Foro China-CELAC ha creado una nueva plataforma de cooperación entre ambas partes, que establece el rumbo para el desarrollo simultáneo y complementario de la cooperación bilateral y colectiva entre China y América Latina y el Caribe.

Para China, la asociación amplia y cooperativa entre China y América Latina y el Caribe se orienta hacia el desarrollo común, y está basada en la sinceridad y la confianza mutua en el campo político, la cooperación mutuamente ventajosa en el frente económico, y el aprendizaje mutuo en cultura.

La asociación de cooperación integral caracterizada por la igualdad, el beneficio recíproco y el desarrollo compartido, buscada en 2008, se visualiza hoy como acercar la alianza global y cooperativa a una nueva altura, llevando a las dos partes a una comunidad de futuro compartido en la que todos los países se unan en el desarrollo.

En estos planteamientos destacan dos conceptos:

- La confianza mutua en el campo político; y
- una comunidad de futuro compartido

Existe hoy una hoja de ruta que no existía en 2008, construida en tres documentos de alta relevancia ya mencionados:

- Declaración de Beijing de la primera reunión ministerial del Foro China-CELAC;
- Plan de Cooperación China-países ALC 2015-2019; y
- Acuerdos Institucionales y Reglas de Operación del Foro China-CELAC.

La Declaración de Beijing establece que el Plan de Cooperación China-países ALC 2015-2019 “será implementado bajo los principios de flexibilidad y participación voluntaria, de conformidad con las políticas nacionales ... y su implementación no afectará ningún programa de cooperación bilateral previamente acordado por alguna de las partes” (Foro China-CELAC, 2015a: 3).

En tanto, el Plan de Cooperación China-países ALC 2015-2019 es bastante concorde con el Libro Blanco 2016. Establece metas cuantitativas como “trabajar en conjunto para incrementar el comercio en ambos sentidos entre China y la región y de forma balanceada y mutuamente beneficiosa, a los 500 mil millones de dólares y elevar el stock

de las inversiones recíprocas por lo menos a los 250 mil millones de dólares durante los próximos diez años” (Foro China-CELAC, 2015b: III-1); y líneas de trabajo de alto interés para la parte latinoamericana, como “intensificar la colaboración para promover la industrialización de productos de valor agregado en los Estados miembros de la CELAC” (Foro China-CELAC: V-5); “estudiar las iniciativas para la construcción conjunta de parques industriales, ciencia y tecnología, zonas económicas especiales y parques de alta tecnología entre China y los Estados miembros de la CELAC, en particular en actividades de investigación y el desarrollo, con el fin de mejorar la inversión industrial y la formación de cadenas industriales de valor” (Foro China-CELAC: VII-1); y “Fortalecer los mecanismos inter-gubernamentales de diálogo y cooperación científico – tecnológicos entre China y los Estados miembros de la CELAC” (Foro China-CELAC Id: VII-4).

Finalmente, hay una invitación hacia los países LAC para acompañar a China en una política internacional conjunta basada en promover la multipolarización, la democracia y el estado de derecho en las relaciones internacionales, y aumentar la representación y la voz de los países en desarrollo.

Sobre estas bases, hay avances considerables en la profundización de la cooperación sino-latinoamericana-caribeña, entre los cuales resaltan los siguientes:

En el área política:

- Fortalecer aún más los intercambios de experiencias sobre gobernanza y desarrollo, a fin de impulsar el desarrollo común;
- La cooperación de ambas partes en Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y plataformas internacionales;
- Coordinación y cooperación ... en las organizaciones internacionales económicas y financieras;
- Promover una cooperación ganar-ganar en la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sustentable;
- Construir un ciberespacio de paz, seguridad, apertura y cooperación, un sistema de gobernanza para Internet que sea multilateral, democrático y transparente.

En el área económica:

- Promover el comercio de productos especializados, bienes con ventajas competitivas o de alto valor añadido, así como productos intensivos en tecnología, y fortalecer el comercio de servicios y la cooperación en comercio electrónico entre China y los países de América Latina y el Caribe;
- Debatir con los países de América Latina y el Caribe el establecimiento de relaciones comerciales a largo plazo y estables;
- Ayudar a los países en necesidad a mejorar su capacidad de desarrollo independiente;
- Crear un entorno y condiciones favorables para la cooperación en materia de inversiones entre empresas de ambas partes;
- El pleno desarrollo al papel del Fondo de Cooperación China-América Latina, los préstamos en condiciones favorables, los préstamos especiales para la infraestructura chino-latinoamericana, China y el Caribe;
- Mejorando la innovación tecnológica agrícola, la producción y la capacidad de procesamiento agrícola, y la competitividad internacional de ambas partes;
- Construir líneas de producción y bases de servicios de mantenimiento en la región;



- Cubrir toda la cadena industrial, para que las dos partes se pueden complementar, aumentar el empleo local, mejorar el nivel de industrialización y promover el desarrollo económico y social local;
- Construcción conjunta de parques industriales, parques logísticos, parques industriales de alta tecnología, zonas económicas especiales y otras áreas de aglomeración industrial, para ayudar a los países latinoamericanos y caribeños en su modernización industrial;
- Explorar activamente nuevas formas de cooperación, como la Asociación Público-Privado (PPP), con el fin de promover la conectividad de la infraestructura;
- La cooperación se extenderá a las industrias terciarias y de apoyo, como la fundición, el procesamiento, la logística comercial y la fabricación de equipos, a fin de mejorar el valor añadido de los productos;
- Promover activamente la visita de grupos turísticos chinos a los países de la región;
- China innovará el modelo de asistencia, dando prioridad al desarrollo de recursos humanos, planificación del desarrollo, consultoría y capacitación en materia de política económica, construcción de infraestructura, agricultura y seguridad alimentaria, reducción de la pobreza, cambio climático y asistencia humanitaria;
- Cooperación científica y tecnológica en campos de alta tecnología como la industria de la información, la aviación civil, la energía nuclear civil y la nueva energía, para construir más laboratorios conjuntos, centros de I + D y parques de alta tecnología ... en campos como los satélites de comunicación y de detección remota, la aplicación de datos por satélite, la infraestructura aeroespacial y la educación y capacitación espacial, y promoverá la aplicación de la tecnología espacial en la prevención y mitigación de desastres, vigilancia agrícola y forestal, cambio climático y otros campos ... en la ciencia y la tecnología marinas, la protección del medio ambiente marino ecológico, el cambio climático marino, la prevención y mitigación de desastres marinos y otros campos;
- Total atención al papel de la tecnología espacial como motor del desarrollo científico, tecnológico e industrial de los países de América Latina y el Caribe.

En el área cultural y social:

- Mayor especificidad en la cooperación deportiva y cultural;
- capacitación de talentos especializados en las lenguas china, inglesa, española y portuguesa ... la enseñanza del idioma chino ... el desarrollo de los recursos humanos, la creación de capacidad y la cooperación en diversos campos;
- Intercambios académicos e investigación conjunta;
- Programa de entrenamiento “Puente al Futuro” para mil líderes jóvenes de ambas partes, el programa de entrenamiento para jóvenes cuadros latinoamericanos;
- Reforzar e innovar en gobernanza social, aprender de la otra parte la experiencia en gobernanza, promover la modernización de los sistemas y la capacidad de gobernanza.

En el área de paz, seguridad y justicia:

- Cooperación en el comercio militar y la tecnología militar;
- Cooperación en áreas como la lucha contra los crímenes, la repatriación fugitiva y la recuperación de activos ... áreas de extradición, repatriación de sospechosos de delitos, transferencia de personas condenadas y embargo, confiscación y devolución de activos criminales, coordinará las posiciones de ambas partes en la cooperación judicial multilateral internacional;

#### 4. La discusión académica en 2016

En la discusión latinoamericana sobre las relaciones con China, hay tres temas que sobresalen en la agenda académica de la región.

El primero de ellos es la comprensión de China sobre su efecto en los países latinoamericanos. Haibin Niu da algunas luces sobre el aprendizaje de China: “los temores a una desindustrialización originada en la competencia de China, además de una caída en la demanda de China produjeron un escenario complejo para que los países ALC repensaran su relación con la superpotencia asiática ... China actualizó su estrategia económica hacia la región enfatizando la inversión, el financiamiento y la cooperación en capacidad industrial, además del comercio” (Niu, 2016: 40). Agrega también algunos elementos para orientar la mirada de América Latina hacia China: “China no es solamente un comprador de recursos naturales, sino también un importante socio para el desarrollo, con alta tecnología y capital” (Niu, 2016: 43); y “la estrategia económica de China respecto a la cooperación en capacidad industrial ha sido diseñada para enfrentar dos desafíos: 1) internamente, China necesita encontrar modos de que su capacidad industrial doméstica vaya al mundo; y 2) externamente, necesita enfrentar los temores de desindustrialización de los países latinoamericanos, ayudándolos a desarrollar su propia capacidad industrial” (Niu, 2016: 43).

Benjamín Creutzfeldt a su vez, piensa que en América Latina, “las tensiones sociales y políticas se han visto agudizadas por el reciente auge de los ingresos que ha beneficiado a la industria extractiva y, en alguna extensión, a sectores de la agricultura, reduciendo la atención de los gobiernos al sector manufacturero, y enriqueciendo a las elites nacionales” (Creutzfeldt, 2016: 34).

Niu agrega que “para asegurar una relación sino-latinoamericana sostenible en el tiempo, es también importante evitar rivalidades estratégicas entre China y Estados Unidos en el área” (Niu, 2016: 49), lo que lleva al segundo tema.

Este es el triángulo China-América Latina-Estados Unidos. Creutzfeldt plantea que en América Latina, “la ambigua relación con potencias externas presentes en la región, y la carencia de cohesión nacional y regional, han resultado en una inadecuada comprensión de, y de respuesta a, la nueva y creciente presencia de China, después de un siglo de dominación de Estados Unidos” (Creutzfeldt, 2016:25). Asimismo, “la política de China hacia América Latina no necesariamente refleja la identidad de la región. A la inversa, la importancia que algunos países dan a la relación con China no siempre encuentra eco al otro lado del Pacífico, y detrás de este escenario se asoma la presencia de la hegemonía del Norte, con una larga historia de un involucramiento cercano con su tradicional ‘patio trasero’” Creutzfeldt, 2016: 28).

Este autor concluye que “los ideales de la política externa de Estados Unidos - democracias, economías orientadas al mercado, paz y prosperidad- son más probables de ser logrados en conjunto con las propuestas chinas de avance tecnológico, la construcción de una infraestructura sólida y de cara al futuro, y la cooperación mutuamente beneficiosa” Creutzfeldt, 2016: 38).

Un tercer tema es la capacidad latinoamericana como interlocutor de China. Al respecto, Enrique Dussel es bastante escéptico:

La capacidad institucional de ambas partes, incluyendo a los chinos, para profundizar y mejorar el conocimiento de su contraparte es extremada-

mente débil. Este es un severo impedimento para promover la relación ya que ni China ni ningún país latinoamericano ha evaluado extensamente la relación. Al igual que en otras regiones, América Latina ha sido incapaz de entender y responder sistemáticamente a las implicaciones del activo sector público de China en el exterior, y su capacidad de proponer paquetes - incluyendo proyectos llave en mano y una combinación de servicios- como ningún otro país en el mundo (Dussel, 2015: 22)

Dussel concluye que “los países latinoamericanos tienen aún gran necesidad de desarrollar una detallada agenda de cooperación con China para el corto-medio o el largo plazo. Sin un plan como este, será un gran desafío desarrollar un modelo al nivel regional para las relaciones sino-latinoamericanas” (Dussel, 2015: 22-23). Una agenda de cooperación detallada, especialmente para el largo plazo, necesita inicialmente contar con un diagnóstico claro acerca de quién es y qué busca el cooperante (China) y quién es y qué busca el cooperado (América Latina). Al respecto, Dussel señala que “aún mientras China está clara y sistemáticamente ilustrando su estrategia hacia América Latina, la región carece de las inversiones y el compromiso para desarrollar su propio entendimiento del sistema político de China, y las iniciativas en comercio, inversión y educación. Esto dificulta el entendimiento bilateral” (Dussel, 2015: 23).

## 5. Conclusiones

En un entorno más político que el de 2008, China ofrece a los países de América Latina y El Caribe el dar forma a una relación orientada hacia el desarrollo de todos los pueblos involucrados, con el norte de construir una comunidad de futuro compartido.

Propone también una actuación conjunta en los foros internacionales, orientada hacia incrementar la influencia del mundo en desarrollo en la institucionalidad financiera y comercial vigente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

El planteamiento incluye los problemas que China desea solucionar (por ejemplo, la repatriación fugitiva y la recuperación de activos, la seguridad alimentaria).

Es notable la profundización de la cooperación económica en relación a lo planteado en 2008, destacando la apertura hacia el desarrollo conjunto de ciencia y tecnología, incluyendo campos de alta tecnología y con mención especial de la tecnología espacial y sus aplicaciones, la construcción de parques industriales de alta tecnología, la cobertura de toda la cadena industrial, incluyendo la industria terciaria y la industria de apoyo, el desarrollo de las personas y la capacitación de los jóvenes.

Se concluye que la nueva política internacional de China para América Latina y El Caribe abre las puertas para una profundización de las relaciones que signifique un avance esencial en el camino para la construcción de un mejor futuro. Esto es muy relevante considerando que hasta ahora ninguno de los tres motores del “marco de cooperación 1+3+6”, esto es, el comercio, la inversión y el financiamiento, ha mostrado ser un aporte vital para el desarrollo de América Latina y El Caribe.

Por otra parte, China ha comprendido las limitaciones que presenta la relación con América Latina por la vía de CELAC, y se abre a desarrollar no solo las relaciones bilaterales, sino también relaciones trilaterales que involucren a ALC, China y un tercer país u organización que sea propuesta por ALC. Puede esperarse que sean viables las relaciones

entre China y grupos de países latinoamericanos que tengan objetivos comunes concretos en tópicos que son del también parte del interés de China.

Al mismo tiempo, es imposible eludir las carencias de América Latina y El Caribe para lograr un pleno aprovechamiento de las posibilidades ofrecidas. Es responsabilidad de los países latinoamericanos y caribeños superar estas carencias propias para aprovechar la oportunidad que China significa en cuanto a la construcción de un futuro real.

## 6. Bibliografía

- Creutzfeldt, B. (2016, enero-junio). China and the U.S. in Latin America. *Revista Científica General José María Córdova. Estudios Militares*. Volumen 14 N°17, pp. 23-40. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v14n17/v14n17a03.pdf>
- DRC. Development Research Center. Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo. Visto en junio 10, 2017. Disponible en <http://en.drc.gov.cn/>
- Dussel, E. China's Evolving Role in Latin America: Can It Be a Win-Win? El papel en evolución de China en América Latina: ¿Puede ser ganar-ganar? Atlantic Council, septiembre 2015, disponible en <http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/china-s-evolving-role-in-latin-america-can-it-be-a-win-win>
- Foro China CELAC. Declaración de Beijing de la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China. Beijing, 8 y 9 de enero 2015a. Disponible en [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_CELAC/DECLBEIJ.2015ESP.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/DECLBEIJ.2015ESP.pdf)
- Foro China CELAC. Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños - China (2015-2019). Beijing, enero 23, 2015. Disponible en [http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj\\_4/t1230945.htm](http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1230945.htm)
- Gobierno de China. Texto íntegro del Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe. Publicado en español por el Diario del Pueblo el 5 de noviembre 2008, 12 páginas. Disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527840.html>
- Gobierno de China. Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. Texto íntegro del Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe. Publicado en inglés por la Agencia Xinhua el 24 de noviembre 2016, 8 páginas en inglés. Disponible en <http://en.people.cn/n3/2016/1124/c90000-9146474.html>
- Leach, Melissa. UK-China collaboration on global development: alternative golden era? Institute of Development Studies, octubre 29, 2015. Disponible en <http://www.ids.ac.uk/opinion/uk-china-collaboration-on-global-development-alternative-golden-era>
- Niu, Haibin. A New Era of China-Latin America Relations. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 11, 2015, febrero 10, 2016, disponible en <http://www.cries.org/?p=3076>

ONU. China anuncia fondo de asistencia Sur-Sur y condonación de deuda a países menos desarrollados. Centro de Noticias ONU, septiembre 26, 2015. Disponible en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33393#.WTwNwmjys2w>

Wen, Jiabao. Para Siempre Amigos de Confianza Mutua. Discurso pronunciado por el Primer Ministro Wen Jiabao en CEPAL, Santiago de Chile, el 26 de junio 2012 (actualizado el 20 de junio 2012 a las 08:23). Disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/7858709.html>



**Instituto de  
Relaciones  
Internacionales**

## **Noticias**

Hemos creado una nueva herramienta de comunicación denominada "**Noticias**", a través de la cual compartiremos con ustedes la última información que se produzca en el Instituto para que tengan actualizadas nuestras actividades.

Usted puede recibirlas en forma gratuita con sólo suscribirse en nuestra página web o en nuestra dirección electrónica [\*\*iri@iri.edu.ar\*\*](mailto:iri@iri.edu.ar)

## **Boletín**

El Boletín del IRI es una publicación electrónica que difunde las actividades del Instituto y comenta los principales acontecimientos internacionales.

## **Tiempo Internacional**

### **El programa de radio del IRI y del Confucio UNLP**

Análisis y comentarios de la actualidad internacional, con entrevistas e investigaciones especiales de las diferentes áreas del IRI.

Se emite desde 1998.

Escúchelo en AM 1390 Radio Universidad de La Plata los domingos de 0 a 1; en internet [www.lr11.com.ar](http://www.lr11.com.ar) o en nuestra página web

*visite nuestra página web: [\*\*www.iri.edu.ar\*\*](http://www.iri.edu.ar)*

**u n i v e r s i d a d n a c i o n a l d e l a p l a t a**

# Las Teorías de las Relaciones internacionales con “características chinas” y su implicancia para América Latina<sup>1</sup>

*The International Relations Theories with "Chinese characteristics" and their implications in Latin America.*

María Francesca Staiano<sup>2</sup> y Laura Bogado Bordazar<sup>3</sup>

**Resumen:** El estudio se propone explicar el desarrollo y el Estado del arte de las teorías chinas de las Relaciones Internacionales, como materia académica que se ha desarrollado sobre todo en los últimos diez años. El análisis involucra también la manera en que estas teorías afectan a las Relaciones Internacionales de la RPC con América Latina.

**Palabras clave:** Teorías de las Relaciones Internacionales; República Popular China; América Latina.

**Abstract:** The study aims to explain the development and state of the art of Chinese theories of international relations, as an academic subject that has been developed above all in these lastten years. The analysis also involves how these theories affect the international relations of the PRC with Latin America.

**Key words:** International Relations Theory; People’s Republic of China; Latin America.

---

1 Recibido: 30/08/17. Aceptado: 25/10/17

2 Doctora en Derecho Internacional y Derechos Humanos (Sapienza de Roma), especializada en Derecho de la RPC; Magíster en Derecho Internacional y Derechos Humanos (Sapienza de Roma); Asociada Experta en el Instituto de Estudios Jurídicos Internacionales del Consejo Nacional de Investigación de Italia (Isg-CNR) con el cual colabora desde el 2009; Fellowship Reasercher del Gobierno italiano en la Peking University - School of Law de 2010 a 2012; Proyectos de investigación con la Academia de Ciencias Sociales de Pekin (CASS); Docente de Posgrado del IRI-UNLP; Profesora en el Instituto Confucio-UNPL y Coordinadora del Centro de Estudios Chinos del IRI-UNLP. Email: mf.staiano@gmail.com

3 Magíster en Relaciones Internacionales (UNLP) y Máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá, España); Abogada y Licenciada en Relaciones Internacionales (UDELAR-Uruguay); alumna del Doctorado en Relaciones Internacionales (UNLP); Docente – Investigadora (categorizada), UNLP; Coordinadora del Departamento América Latina y del CENSUD del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), UNLP. Email: lbogadobordazar@gmail.com

## 1. Introducción

Las Relaciones internacionales entre China y América Latina representan hoy en día un gran sueño de transformación del orden mundial, porque se caracterizan por ser dos actores que han luchado y todavía tratan de resistir al orden impuesto por las grandes potencias occidentales. No obstante, tanto China como América Latina han sido fuertemente afectadas por la política internacional de Europa y de Estados Unidos, a causa de la colonización y de las interferencias económicas en estas regiones<sup>4</sup>. Esta influencia se ha manifestado también en el desarrollo de algunas ciencias, como la teoría de las Relaciones Internacionales<sup>5</sup>.

Por otro lado, las teorías occidentales se han demostrado inadecuadas para explicar las dinámicas de estas regiones, ancladas en estructuras rígidas que no han logrado reconocer un modelo válido en las experiencias asiáticas (Qin, 2011) o latinoamericanas. De hecho, es evidente cómo en la actualidad el creciente interés hacia las teorías de las Relaciones Internacionales chinas y asiáticas en general, está relacionado con la influencia y el crecimiento económico de estos países (Noesselt, 2012).

Actualmente en China se está intentando crear una teoría propia de las Relaciones Internacionales, a través de una profundización de sus escuelas filosóficas antiguas, sobre todo de los pensadores del periodo Pre-Qin que dieron vida al Confucianismo y al Daoísmo.

Hay un concepto clave que cruza todo el pensamiento antiguo chino: el *Dao*. El *Dao* representa el sendero, la vía, el camino hacia un principio absoluto, una bisagra que funciona como “punto de origen y de fin” de todos los fenómenos. En el Daoísmo, una de las formas para llegar al principio absoluto es el vacío, es decir, la eliminación de todo orden preestablecido, hasta encontrar un nuevo camino que lleve al *Dao*. Este vacío se alcanza a través del concepto de “dejar actuar”, el *Wuwei*, como un espíritu de pasividad, un *lassiez-faire*, que anulando el ser, lleva a la unión con el *Dao* (Lao Tzi, 1973).

Podríamos así teorizar que el camino hacia las Relaciones Internacionales entre China y América Latina no tenga que pasar por trayectorias ya vigentes basadas en la historia y el pensamiento occidental, sino que tenga que empezar desde un vacío para llegar a un nuevo, recíproco y fructífero origen, un nuevo *Dao* compartido.

## 2. Las teorías de las Relaciones Internacionales en China: entre la occidentalización y las teorías autóctonas. La escuela de Qin Yaqing.

Actualmente las escuelas chinas de teorías de Relaciones Internacionales ruedan alrededor de una constante trilogía: el número tres parece, de hecho, sistematizar la materia

---

4 Este elemento de análisis ha sido considerado como dato crucial también por Sudeep Kumar, en *Theorising Chinese International Relations and Understanding the Rise of China: A Preliminary Investigation*, International Studies Association Global South Caucus International Conference 2015 (ISA GSCIS 2015), ponencia presentada en la Conferencia *Voices from Outside: Reshaping International Relations Theory and Practice in an Era of Global Transformation*, enero 8-10 de 2015, Singapore Management University, Singapore, p. 12.

5 Es famosa la afirmación de Hoffmann, para quien las Relaciones Internacionales “es una ciencia social nortamericana”. Hoffmann, Stanley. “An American Social Science: International Relations.”, *Daedalus*, 1977, p. 41–60.



en cada aspecto y subcontenido que se afirma. Los pioneros de las teorías chinas de las Relaciones Internacionales son tres: los profesores Qin Yaqing, Yan Xuetong y Zhao Tingyang.

El profesor Qin Yaqing ha analizado el proceso de desarrollo de las teorías de las Relaciones Internacionales en China, dividiéndolo en tres fases: la fase de pre-teoría (1978-1990), la fase de aprendizaje de la teoría (1991-2000) y la fase de innovación de la teoría (2001-2007) (Qin, 2009). A estas tres etapas metodológicas se suma una tripartición de contenidos, debido a los tres debates principales que se desarrollaron a partir de 1979, los cuales refieren a: (i) China como Estado revolucionario proletario o como Estado-nación; (ii) la definición del interés principal del Estado chino y la modalidad de alcanzarlo y (iii) el tema del ascenso pacífico de China (Qin, 2011: 231).

La fecha de inicio de las dos triparticiones histórica y académica es representada por los años 1978-1979, que marcan el momento de la asunción del presidente “gran reformador” Deng Xiaoping. Deng Xiaoping, de hecho, inauguró la política de reforma y apertura a través de la “política de la puerta abierta”, después de la terrible década de la revolución cultural (1966-1976). Esta etapa de la historia moderna de la República Popular China (en adelante RPC) fue crucial, marcando un antes y un después en la nación china.

Con referencia a las teorías de las Relaciones Internacionales estos años representaron el enorme esfuerzo por parte de los académicos chinos de introducir en China las teorías extranjeras, a partir de las necesidades que el país tenía en la labor de decifrar las nuevas problemáticas que estaba enfrentando en el inicio de su relación con la comunidad internacional (Qin, 2011: 235). Por otro lado, el hecho de estudiar y traducir algunos clásicos de las teorías de las Relaciones Internacionales occidentales simbolizaba la intención de salir del estado de aislamiento internacional, caracterizado por la idea de China como país revolucionario-proletario, hacia una modernización política, económica y social que hubiera llegado a configurar a China como un Estado-nación capaz de interactuar en las dinámicas internacionales (Qin, 2011: 239).

Entonces, se puede considerar esta primera fase (1978-1990) como una etapa caracterizada por la falta de teorías sistémicas en general, con excepción de las teorías de los Tres Mundos de Mao y las varias escuelas del Marxismo (Qin, 2009), pero con la precisa intención de estudiar e implementar las teorías extranjeras, así como estaba pasando para las reformas económicas.

Esta intención se concretó durante los años 1991-2000. En la última década del siglo XX, de hecho, después de más de 10 años de la “política de la puerta abierta” del presidente Deng, los debates entre los académicos de Relaciones Internacionales se concentraron sobre todo en la temática acerca de la mejor realización/concreción del interés nacional de la RPC (Qin, 2011). Cabe destacar que en este periodo, junto con la previa introducción de los clásicos de las teorías realistas al final de los años 90, se difundieron también los clásicos de la teoría liberal (Qin, 2009: 189-190). Esta doble incorporación de las teorías occidentales, sobre todo desde Estados Unidos, animó el debate acerca del interés prioritario del país. De hecho, por un lado, los realistas chinos identificaban esto en la seguridad política y militar, a implementar a través del poder material del Estado, que no podía confiar en la comunidad internacional, gobernada por una anarquía total (Qin, 2011). Por otro lado, los liberales chinos apuntaban al desarrollo de la economía nacional, considerando asimismo los efectos de la nueva etapa de la globalización, a alcanzar a través de la participación de la RPC en las instituciones internacionales, generando también un mecanismo virtuoso de multilateralismo (Qin, 2011).

Al finalizar estas dos primeras fases, durante los primeros años del siglo XXI, se puede afirmar que en China las teorías liberales y realistas, de importación extranjera, se habían convertido en las teorías más relevantes, siendo de gran importancia en los discursos académicos y políticos de este periodo. De hecho, si observamos la situación actual, por un lado, las teorías realistas han contribuido a identificar a China como un Estado-nación y por otro lado, las liberales han desarrollado la idea de China como un actor nacional en las instituciones internacionales (Qin, 2011).

En los últimos años de la década del 90 había empezado además la difusión de las teorías constructivistas, que toman un papel relevante a partir de los años 2000.

Del año 2000 hasta hoy en día, el debate más importante del mundo académico chino se relaciona con el ascenso pacífico de la RPC. Durante la última fase de “innovación de la teoría” (2001-2007) se junta una “triple configuración” de las tres escuelas occidentales: Realismo, Liberalismo y Constructivismo (Qin, 2008), más el intento de construir teorías autóctonas con características chinas (Qin, 2009: 195-198). Es en estos años que nacen los conceptos chinos de *mundo armonioso*, *sociedad armoniosa* y *desarrollo pacífico*.

En el actual debate acerca de la posibilidad de un ascenso pacífico de China, los académicos realistas se oponen a dicho principio, mientras los estudiosos liberales están a favor de esta posición, estimulando la inserción de China dentro de las instituciones internacionales, a través de la cooperación. Sin embargo, el aporte constructivista se suma a la postura de los liberales y es significativo porque prevé como elemento necesario el papel activo de China en las estructuras institucionales internacionales<sup>6</sup> (Qin, 2011) la relación con América Latina es comprobable a través del relacionamiento de China con los diferentes organismos regionales de integración (Mercosur, Unasur, Alianza del Pacífico); en los foros menos institucionalizados, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y también en los organismos financieros y de crédito como por ejemplo: la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El análisis del Profesor Qin Yaqing lleva entonces a proponer una combinación entre las teorías occidentales estadounidenses (Realismo, Liberalismo y Constructivismo), evaluadas como valiosas experiencias, aunque generen la paradoja de dominar la escena académica china (Qin, 2011; Qin, 2009), y conceptos que pertenecen a la identidad china. Qin hace hincapié en un nuevo principio de *Relationality* (*Relacionalismo*) como nueva base ontológica de las teorías chinas, constituido por el racionalismo y el concepto - clave en la cultura china - de relaciones (Qin, 2011; Qin, 2009). De hecho, Qin sostiene que la falta más grave de las teorías de las Relaciones Internacionales occidentales es la ausencia de una teoría de las relaciones (Qin, 2011: 250).

Qin enfoca su teoría en el concepto de relaciones, en su aspecto dinámico y no estático, insistiendo acerca de los conceptos de meta-relaciones y de “gobernanza-relacional”. La idea de meta-relaciones se funde con la dialéctica del *Yin Yang*, que funciona como la “relación de las relaciones”, en el sentido del continuo esfuerzo para llegar

---

6 Para profundizar este debate, leáse: Qin, Yaqing, “Guojia Shenfen, Zhanlue Wenhua, Anquan Liyi: Guanyu Zhongguo yu Guoji Shehui Guanxi de Sange Jiashe (National identity, strategic culture, and security interests: three hypotheses on the interaction between China and international society)”, *World Economics and Politics*, Vol. 1, 2003, pp. 1-15; Qin, Yaqing, “International society as processes: institutions, identity, and China’s peaceful rise”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, n. 2, 2010, pp. 129-153.

a un acuerdo entre polos opuestos. Qin ajusta este elemento de la tradición taoísta a la ontológica divergencia entre las normas y las instituciones, que interactúan a través de un proceso de armonización e integración, alcanzable con el *Zhongyong*, el justo medio (Kumar, 2015: 11).

Con referencia a la *governance* relacional, Qin pone énfasis en las relaciones como único método capaz para asegurar la estabilidad y el orden, así como prevé la filosofía confuciana, a través de la moralidad y la confianza (Qin, 2011: 133). De hecho, según la cultura china, la esencia del hombre está en la relación y la relacionalidad del hombre, es constitutiva de su sentimiento de humanidad.

Esta idea desarrollada por Qin podría ser reforzada con el concepto de “redes de relaciones”, el que también forma parte de una concepción importante para la cultura china y que se podría trasladar al ámbito de las Relaciones Internacionales. De esta manera, las redes interpersonales (o interinstitucionales) –basadas en la confianza- pueden trascender inclusive los límites del Estado-nación para generar nuevas vinculaciones internacionales. Esta idea nos lleva a pensar que las modalidades de relacionamiento de los sujetos y actores de la sociedad internacional ha ido variando en los tiempos, dando lugar a la legitimación de vinculaciones distintas a las tradicionales diplomáticas.

En la geopolítica del “Sistema Mundo”, caracterizada según Louis Sorel, por ser “la era de las redes”, los criterios de poder y los modos de ejercerlo han tenido una modificación absoluta en las últimas décadas. En tanto los analistas clásicos priorizaban el territorio (tamaño, posición, recursos), la demografía (número de habitantes) y la fuerza militar; en la actualidad todos estos factores, si bien son importantes, se relativizan, o mejor dicho entran a funcionar conjuntamente con otros factores, que en algunas oportunidades se antepone a los anteriores, tales como: el poder económico y financiero, el conocimiento, la “radiación ideo-cultural” y la capacidad de acción colectiva. Entonces, “el rango de una nación se establece por la combinación de los mismos, y el poder pasa actualmente por nuevos modos de dominio” (Sorel, 1999). Podemos mencionar como ejemplo, el rol que desempeñan las entidades subnacionales, o las redes de migrantes chinos<sup>7</sup>, o las ONG internacionales, entre otros, quienes pueden ser considerados como verdaderos actores en la sociedad internacional o mundial, contribuyendo también a entender y configurar nuevas concepciones y teorías de las Relaciones Internacionales .

En este sentido, el concepto de “red” es entendido con un criterio amplio, como el definido por Francis Fukuyama, para quien “una red es un grupo de agentes individuales que comparten normas o valores informales, más allá de lo necesario para las transacciones de mercado” (Fukuyama, 1999). Siguiendo este concepto (más amplio) una red es una relación moral de confianza entre los actores y en este sentido, una de las concep-

---

7 Sobre redes de migrantes chinos los ejemplos han proliferado prácticamente en todas las regiones y países del mundo donde se han consolidado comunidades de migrantes chinos. Las redes internacionales de chinos de ultramar han conformado un núcleo intenso de relaciones entre sí, y generalmente se agrupan dentro de los países de acuerdo a la actividad económica que realicen, al lugar de donde proceden, la religión que practican, y luego se proyectan en el ámbito internacional, es decir que se integran a la “red de redes” de chinos de ultramar (ejemplo: asociación mundial de comerciantes chinos de ultramar). Podemos mencionar el caso de Perú, donde los chinos han desarrollado –desde 1880- las primeras “redes de relaciones”, que se organizaron en asociaciones civiles que prestaban apoyo a los “paisanos” que necesitaban algún tipo de asistencia social, ya sea por desempleo o por enfermedad. De esta manera, en 1884 se fundó la Sociedad Central de Beneficencia China. Por otro lado, los chinos migrantes se organizaron en sociedades regionales llamadas “Wuy Qun”, que servían para la ayuda mutua (Bogado, 2003).

ciones chinas más antiguas considera que la trama de relaciones y lealtades se constituye en el capital más importante de una sociedad (Naisbitt, 1997).

### 3. El “Realismo con características chinas” de Yan Xuetong.

El Profesor Yan Xuetong ha inaugurado la escuela china de Relaciones Internacionales de la Qinghua University (Creutzfeldt, 2012), el así llamado *Qinghua approach* (Hun Joon, 2016). Su idea es que las teorías de las Relaciones Internacionales son universales, así que las características chinas no se proponen como elemento distintivo sino como contenidos integrativos para mejorar las teorías contemporáneas. De hecho, las teorías de las Relaciones Internacionales están totalmente dominadas y formadas por la historia y el lenguaje conceptual de los países occidentales. Entonces, el propósito de Yan es sumar a este metalenguaje el léxico de los pensadores de la China antigua (Yan, 2011: 8).

Dos son los periodos históricos que Yan toma en examen para su análisis de las relaciones contemporáneas: el periodo de Primavera y Otoño (770-476 a.C.) y el periodo de los Reinos combatientes (475-221 a.C.). Según Yan estas dos etapas de la historia antigua china son alineables con la historia post-1989, debido a la fragmentación de los Estados, la presencia hegemónica de la dinastía Zhou, el desorden institucional y la inestabilidad social (Yan, 2011: 3). Este periodo se caracteriza también por el concepto de *Tianxia*, es decir de mundo entendido como “todo lo que está bajo el cielo”. En este sentido, el enfoque universal de Yan se conecta con la idea de un todo que tiene que estar en la armonía de las relaciones de sus partes, basada en un orden jerárquico.

En este largo periodo muchos filósofos prestaron sus servicios intelectuales a los príncipes de los distintos reinos. Estos servicios no eran sólo pensamientos abstractos, conocimientos teóricos y filosóficos, históricos y políticos, sino ideas concretamente implementadas para solucionar conflictos políticos y sociales, así como para alcanzar complejas finalidades diplomáticas (We, 2011). Son al menos siete los filósofos pre-Qin que desarrollan sus actividades en estos tiempos: Guanzi, Laozi, Confucio, Mencio, Mozi, Xunzi y Hanfeizi. Todos estos pensadores, con excepción de Hanfeizi que pertenece a la escuela del Legismo, proponen una conexión directa entre moralidad y orden interestatal: todos pensaban que la base moral de la “autoridad humana” fuera el nivel moral del Estado (Yan, 2011). Por eso resultaba sustancial reclutar a personas de alta integridad moral.

Es en el importante concepto de “autoridad humana” de Xunzi (313-238 a.C.) que Yan hace hincapié. En la filosofía política de Xunzi, un papel fundamental estaba asignado a la jerarquía entre los Estados: a los Estados más poderosos pertenecía una responsabilidad *extra* para mantener el orden interestatal. Este poder se manifestaba de tres maneras distintas: la autoridad humana, la hegemonía y la tiranía. La tiranía se basa en la fuerza militar y las tácticas, lo cual solo puede llevar a tener enemigos y por ende a la guerra. La hegemonía, a diferencia del poder tirano, mantiene un nivel mejor de moralidad en el sentido de no traicionar a su Estado, pero siempre se basa en un poder estrictamente dominador. La autoridad humana es el estadio más alto de poder de un Estado, y se caracteriza por tener un fortísimo poder moral de los gobernantes: el líder cumple con un papel activo en establecer las normas interestatales, generando cambios en el sistema de las relaciones con otros Estados. Sin embargo, en el concepto de autoridad humana confluyen el poder político y el poder material, en el sentido que la autoridad humana siem-

pre necesita un poder fuerte sostenido también por un sistema político eficiente (Creutzfeldt, 2012).

Esta expresión está compuesta por dos palabras: autoridad y humana. Con el término autoridad se entiende el hecho de tener un poder material y político fuerte, que le da una grand responsabilidad internacional. Con el adjetivo humano se apunta a la necesidad de tener aliados, ejerciendo un liderazgo (Creutzfeldt, 2012: 2). Yan mezcla el realismo de Xunzi (Wen), basado en un pesimismo antropológico, con el concepto de benevolencia de Mencio, que creía en la natural inclinación hacia el bien del hombre (Wen).

Según Yan, China debería mover su enfoque actual desde el desarrollo económico hasta el establecimiento de una sociedad armoniosa, a través de una mayor responsabilidad internacional y un sólido liderazgo con alianzas basadas en normas morales universales, arraigadas en los conceptos de la filosofía antigua china (Creutzfeldt). De hecho, Yan considera que la clave del poder internacional es el poder político, y la clave de esto es el liderazgo moral (Yan).

#### **4. Las Relaciones Internacionales como problemática global: el enfoque filosófico de Zhao Tingyang.**

Zhao Tingyang no desarrolla sus investigaciones estrictamente en el marco de las Relaciones Internacionales, es más bien un filósofo que se ocupa de filosofía política en la Academia China de Ciencias Sociales, pero es considerado como un pensador relevante en el marco de las teorías chinas de las Relaciones Internacionales . Zhao toma como base de su análisis la idea del sistema-mundo como *Tianxia*, que ha sido un elemento relevante de investigación también en la teoría de Yan Xuetong y premisa metodológica para Qin Yaqing.

El punto de partida de la teoría de Zhao es que el mundo actual es un *no-mundo*, un caos hobbesiano debido a una falta de identidad política universal y de una filosofía política global (Zhao, 2009). Hay una total ausencia de un auténtico concepto de mundialidad, sustituido inapropiadamente por el término internacionalidad. Esta prevé un conjunto de Estados-naciones en constante conflicto, cada uno en la persecución de su propio interés, mientras la mundialidad corresponde a la antigua concepción china de *Tianxia* (Zhao, 2009). Hoy en día la exigencia de una mundialidad está representada no sólo por las problemáticas actuales como el cambio climático, las migraciones, las guerras, sino también por la globalización. De acá el interés de Zhao hacia el antiguo concepto de *Tianxia*, que pueda superar la obsoleta arquitectura de los Estados nacionales, involucrando valores éticos y morales de los pueblos que reconozcan una institución universal.

Zhao procede a una conceptualización y modernización del concepto tradicional de *Tianxia* (Sudeep, 2015). Hasta las Guerras del Opio, el orden interestatal establecido por el Imperio chino estaba basado en la idea de *Tianxia*, que suponía a China como *Zhong-guo*, el Imperio civilizado en el medio del mundo, personificado por el *Tianzi*, el hijo del cielo. Los intercambios con el exterior estaban basados en el sistema tributario, mantenido en virtud del principio de jerarquía, según el nivel de asimilación de las normas civiles chinas de los demás pueblos; y había una estrategia de defensa común contra los bárbaros (Noesselt, 2012). Estos tres elementos estaban representados por una organización circular, que ubicaba en el centro al Emperador, después los súbditos aliados del sistema tributario y por último los bárbaros (Hoon Jon, 2016). En esta tripartición, Zhao

inserta un triple significado de *Tianxia*, que comprende la integración del mundo físico – todas las tierras bajo el cielo-, el mundo psicológico - todos los pueblos bajo el cielo -, y el mundo político – instituciones globales para asegurar el orden universal (Zhao, 2006). Estos tres elementos le atribuyen fuerte densidad al concepto de *Tianxia*, teniendo que interpretarse como una perfecta compenetración de los tres componentes: la tierra, el sentimiento de los pueblos y las instituciones mundiales (Zhao, 2009). En parte de esta idea podríamos fundamentarnos para analizar la manera en la cual China en los últimos tiempos de sus Relaciones Internacionales ha apostado por canalizar sus vínculos interestatales a través de los organismos internacionales, tales como Naciones Unidas o la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En otro orden, lo que marca Zhao es una diferencia ontológica que separa el pensamiento chino del occidental. En la filosofía china, el mundo es un conjunto de cosas y hechos, pero solo los hechos tienen relevancia en la vida (Zhao, 2009: 10). El hacer, entonces, reemplaza al ser, dando máxima importancia, en el mundo humano, a las relaciones, que definen las cosas, cambiándolas constantemente. Son las relaciones el elemento clave de la idea de *Tianxia* (Zhao, 2009). Las relaciones, así como profundizadas y codificadas por Confucio, se rigen en una jerarquía entre *Tianxia*, Estados y familias (Zhao, 2009: 11). Sin embargo, la moralidad de la institución del *Tianxia* depende de un proceso ascendente que va de las familias hasta el *Tianxia*, pasando por el Estado. Esta doble trayectoria asegura el orden y la estabilidad, basándose en el respeto de la jerarquía de las instituciones del *Tianxia* por parte de las familias, que se reconocen en los mismos valores. El mundo del *Tianxia* equivale a una familia mundial, que coexiste gracias a la armonía de las relaciones. La familia representa, por lo tanto, la clave para entender la teoría política china, marcando los elementos de una ontología de las relaciones (Zhao, 2006).

El término relaciones en el idioma chino se define con una expresión que tiene un significado muy importante y profundo, *Guanxi* (关系). Según la filosofía confucianista, de hecho, son las relaciones las que le dan prestigio al hombre. El individuo tiene relevancia cuando es parte de una comunidad, de vínculos familiares, jerárquicos y de amistad. Las relaciones son herramientas fundamentales de construcción de la vida de un individuo y por eso se conectan con otros tres conceptos clave: el *Renqing*, el *Lian* y el *Mianzi*.

El *Renqing* (人情) se refiere a la obligación moral de mantener las relaciones interpersonales. En una clave de lectura en línea con las Relaciones Internacionales, podemos implementar este principio en las relaciones interestatales. En la diplomacia china, es muy importante conocerse, no es suficiente un conocimiento virtual, sino es necesario encontrarse personalmente, compartir tiempo y pensamientos juntos entre trabajo y descanso. De este principio, se puede deducir, como por un lado la República Popular China tenga Relaciones Internacionales con todos los países, y como, por otro lado, estas relaciones no son todas iguales. La jerarquía de las relaciones depende no solo de la historia de las relaciones, sino también del nivel que China le da a esta relación, según un esquema preciso. Además, la RPC mantiene mejores relaciones con los países que respetan el “principio de una sola China”.

El *Lian* (臉) es la integridad moral, se produce cuando se tiene un comportamiento adecuado en la relación, respetuoso de la jerarquía y del status de cada persona. Por ejemplo, es una grave ofensa invitar a una persona con cierto cargo y acompañarla con una persona que no tenga el mismo rango. En las relaciones diplomáticas hay códigos que ya se acercan a este principio. Pero en las Relaciones Internacionales, China imple-

menta planes de actuación muy distintos según el valor jerárquico y de amistad, no simplemente político o económico, que le atribuye a cada país.

Por último el *Mianzi* (面子), que literalmente significa “cara”, es la percepción social que tienen los otros acerca de una persona; entonces, se puede traducir como el prestigio que esta persona ha logrado alcanzar con su vida, su reputación o valor social. El *Mianzi* es el resultado de una evaluación general sobre una persona, o sobre un Estado. En base a esto se puede entender cómo y porqué la RPC actúa en modalidades muy distintas en las Relaciones Internacionales de distintas áreas.

Al *Mianzi* se le asocian conceptos clave como: “perder la cara”, perder el respeto por la comunidad 丢面子 *Diu mianzi*; “conceder la cara”, darle a alguien la oportunidad de recuperar el honor perdido 留面子 *Liu mianzi*; “dar la cara”, mostrar respeto por alguien, 给面子 *Geimianzi*.

Todos estos conceptos influyen constantemente en las Relaciones Internacionales de la RPC, China evalúa y reacciona con los países en línea con estos valores. Las relaciones para la RPC no son transitorias y breves, sino lazos fuertes y a largo plazo. De aquí surge la idea de la progresividad (en cuanto a profundidad), con que China va desplegando sus relaciones con los diferentes países de la comunidad internacional en general y de América Latina en particular. Es decir, que con aquellos países con los cuales ha desplegado una mayor cantidad de situaciones armónicas será con los que mejor y más profundamente se relacione. Un claro ejemplo podría ser la relación “estratégica integral” que China mantiene con Brasil y que en los últimos años ha profundizado progresivamente. En este contexto es importante recordar que ambos países comparten la membresía en el foro de los BRICS<sup>8</sup>. Si bien en la actualidad el foro ha perdido impulso igualmente ha sido una herramienta sustancial para acercar a los países miembros entre sí y sobre todo desplegar estrategias comunes de desarrollo.

## 5. Las teorías de las Relaciones Internacionales chinas en el nuevo Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe del 2016.

En el 2008 China ha publicado su primer *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*<sup>9</sup>, donde se fijan los pilares de las relaciones entre China y América Latina y el Caribe (ALC)<sup>10</sup> y ya se hace mención de lo que es la actual “asociación estratégica integral” entre China y algunos países de la región: Brasil (2012), Perú (2013), Argentina (2014) y Venezuela (2014). Se trata de un vínculo que se basa en una cooperación que pasa por lo político, lo cultural, lo económico-financiero, lo tecnológico y lo militar. En noviembre de 2016, el documento meramente programático del 2008 ha sido

---

8 Este concepto fue acuñado en 2001 por el economista de Goldman Sachs Jim O’Neill, que en los inicios solo refería a los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y en 2011 se sumó Sudáfrica.

9 PRC Government, *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*, 2008, disponible en [http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content\\_1140347.htm](http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm)

10 Para profundizar los temas del Documento del 2008 en relación a los principios tradicionales del *Guanxi* ver: Staiano M. y Otros, *Estudios sobre la República Popular China: Relaciones internacionales y Política interna*, La Plata, Ediciones IRI-UNLP, 2016, pp. 65-69.

superado por un nuevo Documento<sup>11</sup>, que tiene en cuenta la experiencia de estos últimos ocho años de intensas relaciones, previendo una nueva etapa de desarrollo de los lazos entre China y ALC.

Muchos elementos claves del Documento del 2016 coinciden con los principios enunciados por las tres escuelas chinas de teoría de las Relaciones Internacionales, y que remarcan además los “Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica” que ya han cumplido más de 60 años.

Ya en el Prólogo, se hace hincapié en la globalización<sup>12</sup> y la multipolaridad para alcanzar las difíciles metas de la “paz mundial y el desarrollo común”, con una clara referencia a la equiparación con el concepto de *Tianxia*, así como fue propuesto por Zhao Tingyang. Asimismo se hace referencia a la necesidad de “construir Relaciones Internacionales de nuevo tipo”, con el principio *win-win* como núcleo y “para forjar una comunidad de destino de la humanidad”. En este proceso, ALC ha sido descrita como: “maravillosa tierra y fuerza relevante para preservar la paz y el desarrollo del mundo”. La finalidad es la de “llevar a una nueva altura la asociación de cooperación internacional China-ALC, a través del programa cinco por uno, para que se forme una *comunidad de destino* que se desarrolle tomándose de la mano”. La cooperación integral representa, entonces, el medio para alcanzar esta meta, y se basa “en igualdad y beneficio recíproco hacia un desarrollo común, no se apunta contra nadie ni se excluye a ninguna tercera parte”. “Todos los países, grandes o pequeños, fuertes o débiles, ricos o pobres, son todos miembros iguales de la comunidad internacional”. El propósito más ambicioso está representado por el “acercamiento de corazón y amistad entre los pueblos de China y ALC en aras de hacer aportes a la convivencia armoniosa de las diversas civilizaciones del mundo”, a través de “intecambios entre los pueblos”.

Aparecen evidentes las referencias al concepto de *Tianxia*, en su triple dimensión e inclusividad de todos los pueblos, superando la dimensión estatal, a través de una cooperación de estos en la base de valores morales comunes, hacia una pacífica coexistencia de distintas civilizaciones. Aparece también una *extra*-responsabilidad de China, que se pone en su rol de guía de los países en vía de desarrollo, llamados “hermanos” (en el Documento del 2016), en la común condición de no tener suficiente voz en las instituciones internacionales, instituciones vitales para el ejercicio de una gobernanza global.

En este contexto es necesario destacar algunas de las características de las políticas de cooperación internacional que han sido fundamentales en la relación de China con los países en desarrollo en general y con los de América Latina y el Caribe en particular.

Recurriendo a la historia, China ha ofrecido cooperación desde el inicio mismo del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD) que comenzó a organizarse en el mundo luego de la Segunda Guerra Mundial (década del 50), oportunidad en la cual

---

11 PRC Government, *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*, 2016, disponible en [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1418254.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1418254.shtml)

12 El tema de la globalización recientemente ha sido también marcado en clave positiva, aunque en su dimensión económica, por el Presidente Xi Jinping en su discurso en la Cumbre del World Economic Forum celebrado en Davos en enero 2017.

Disponible en <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>



China inició la asistencia en especie para la reconstrucción de Corea del Norte y de Vietnam, incrementándose hacia las décadas del 60 y 70 a otros países (Surasky, 2014).

En este sentido, es necesario destacar que la cooperación China se fundamentó desde muy temprano en un documento denominado: “Ocho Principios para la Ayuda Económica y la Asistencia Técnica a Terceros Países”, surgido en 1964 y que en la actualidad aún sigue básicamente vigente. El mismo disponía que:

- El gobierno chino basa siempre la ayuda a terceros países en el principio de igualdad y en el beneficio mutuo. Nunca se refiere a este tipo de ayuda como una especie de limosna unilateral sino como a algo recíproco.
- Al prestar ayuda a otros países, el gobierno chino respeta estrictamente la soberanía de los países receptores y nunca establece ninguna condición o solicita privilegio alguno.
- China proporciona ayuda económica en forma de préstamos sin intereses o con intereses bajos y extiende el plazo para el pago cuando sea necesario, a fin de aligera la carga que generan sobre los países receptores, en la medida de lo posible.
- Al prestar ayuda a otros países, el propósito del gobierno chino no es el de hacer dependientes de China a los países receptores sino ayudarles a embarcarse, paso a paso, en el camino hacia la autosuficiencia y el desarrollo económico independiente.
- El gobierno chino hace todo lo posible para ayudar a los países receptores a completar proyectos que requieran baja inversión, pero produzcan resultados rápidos, así estos últimos pueden aumentar sus ingresos y acumular capitales.
- El gobierno chino ofrece equipos y materiales de la más alta calidad fabricados en China a precios internacionales de mercado. Si los equipos y materiales proporcionados por el gobierno chino no están de acuerdo con las especificaciones y calidad acordadas, el gobierno chino se compromete a reemplazarlos o reembolsar el pago.
- Al brindar cualquier asistencia técnica el gobierno chino se encargará de que el personal del país receptor domine plenamente la tecnología transferida.
- Los expertos enviados por China para ayudar en la construcción en países receptores, tendrán el mismo nivel de vida que los expertos del país receptor (Surasky, 2014).

Sin embargo, y a pesar de que las bases de la cooperación de China hacia otros países se fundamenta en la idea de “ayudar a los países a desarrollarse”, algunos analistas han cuestionado el hecho de que los principales proyectos de cooperación realizados recientemente en varios de los países sudamericanos han apuntado a las áreas de recursos energéticos y naturales (petróleo, gas y otros recursos minerales), necesarios también para el desarrollo del propio país asiático. Lo cual haría pensar que las características de dicha cooperación no parece ser muy diferente a la cooperación tradicional (Norte-Sur). Cabe destacar que los préstamos no reembolsables que China realizó en América Latina han sido muy incipientes y se los puede ubicar fundamentalmente en dos países: Haití y Cuba.

Por otro lado, el hecho de que Latinoamérica continúe siendo una “zona de paz” refuerza la idea de que en esta región las relaciones pacíficas de amistad podrán profundizarse tanto en un formato bilateral como multilateral. En este sentido, destacamos los acercamientos que ambas regiones propiciaron en diferentes ámbitos con diferentes resultados: Unasur, Mercosur, Comunidad Andina de Naciones (CAN) y recientemente en el Foro Ministerial China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), anunciado en la reunión cumbre de la Celac en 2014 en La Habana. En 2015 el propio presidente de China Hu Jintao inauguró el primer Foro Ministerial China-Celac, cuyos

propósitos se centraron en: profundizar la relación de cooperación entre las dos partes; desarrollar proyectos en el área del comercio, finanzas, energía, ciencia y tecnología y fomentar el diálogo periódico entre las partes para garantizar solidez en el proceso político, como una muestra más del desarrollo del concepto estratégico de *Tianxia* y del valor que el mismo representa para la cultura y la política china.

## 6. Algunas conclusiones.

En estos últimos diez años, nuevas teorías —con características chinas— de las Relaciones Internacionales se han venido desarrollando y profundizando cada vez más. Estas teorías hacen hincapié en conceptos de la filosofía política antigua china, sobre todo referenciando a pensadores como Confucio, Mencio, Xunzi, Laozi, que pertenecen al periodo pre-Qin. Los principios de *Tianxia*, *autoridad humana* y *relacionalismo*, presentados por Zhao Tingyang, Yan Xuetong y Qin Yaqing, a los cuales se les puede sumar el concepto de *redes* en todas sus dimensiones, incorporan una larga historia de sabiduría cosmológica, donde tiene mayor relevancia el tiempo y la calidad de las relaciones, basadas en las virtudes, y no en el territorio o los intercambios comerciales (Zhao, 2006: 33). El ideal chino de las relaciones está conectado con la esencia de la reciprocidad de los intereses (Zhao, 2006: 34), donde el conocimiento y la cooperación del otro enriquece a la persona, a la familia y al Estado mismo.

Las “características chinas”, que incluyen estas ideas antiguas, representan una nueva estrategia que afecta a todos los sectores de la RPC. En la economía, se han afirmado las definiciones de *nueva normalidad*, *sociedad acomodadamente próspera*; en el derecho, el Estado *de derecho con características chinas*<sup>13</sup>, y en la política el *socialismo con características chinas*. Muchas veces estas nuevas expresiones son fuertemente criticadas por una falta de transparencia, en el nombre de estudios basados en datos e informaciones positivos. Pero estos conceptos abren la vía a nuevas teorías, nuevos horizontes, en virtud de una “teoría de la negatividad” (Han, 2015), en el sentido de una primacía de la teoría que puede cambiar el status quo, poniéndose como elemento no alineado en la positividad homogénea de miradas ya instaladas en la dogmática occidental. Estas innovaciones, aunque arraigadas en realidad en las tradiciones más antiguas de China, proponen una alternativa que merece observación y estudio profundo, reconociendo la otredad de donde provienen. Sobre todo América Latina tiene que darle importancia a la experiencia china porque las teorías de las Relaciones Internacionales que hasta hoy han interpretado y orientado al mundo son inspiradas en conceptos colonialistas e imperialistas, mientras las teorías de los países del Sur del mundo apuntan a un discurso de equidad, justicia y cultura compartidas. De hecho, los resultados auspiciados por los países occidentales (industrialización, poder, militarización), no responden más a las exigencias globales. Otros son los nuevos conceptos a tener en cuenta: medioambiente, igualdad, acceso a educación y salud, entre otros.

A menudo se mira a China y a sus enormes esfuerzos de modernización, también en las teorías, como un interlocutor misterioso, pero en la dinámica de las relaciones es

---

13 Para profundizar esta expresión, léase Staiano, María Francesca, “¿法治还是人治? Una desmitificación del Estado de derecho hacia el ejemplo de la RPC”, *Caminhos da História*, Brasil, 2016.

importante tener en cuenta que en oportunidades “la falta de conocimiento total del otro mantiene viva la relación” (Han: 6), lo cual nos obliga a mantener “respeto por una alteridad que no puede eliminarse por completo” (Han, 2015: 6) y por el contrario conviene aceptarla en la búsqueda permanente de una colaboración de pueblos hermanos del Sur del mundo. Esto es el nuevo *Dao* sino-latinoamericano.

## 7. Bibliografía

- Bogado Bordazar, L. *Migraciones Internacionales. Influencia de la migración china en Argentina y Uruguay*. Serie Tesis, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP, 2003.
- Creutzfeldt, B., “Theory Talk #51: Yan Xuetong on Chinese Realism, the Tsinghua School of International Relations, and the Impossibility of Harmony”, *Theory Talks*, 2012, pp. 1-8.
- Fukuyama, F., *La Gran Ruptura*. Buenos Aires, Atlántida, 1999.
- Han, Byung-Chul, *La sociedad de la transparencia*, Barcelona, Herder Editorial, 2015.
- Hoffmann, Stanley. “An American Social Science: International Relations.”, *Daedalus*, 1977, p. 41–60.
- Hun Joon, Kim, “Will IR Theory with Chinese Characteristics be a Powerful Alternative?”, *The Chinese Journal of International Politics*, 2016, pp. 59-79.
- Kumar S., *Theorising Chinese International Relations and Understanding the Rise of China: A Preliminary Investigation*, International Studies Association Global South Caucus International Conference 2015 (ISA GSCIS 2015), ponencia presentada en la Conferencia *Voices from Outside: Reshaping International Relations Theory and Practice in an Era of Global Transformation*, enero 8-10 de 2015, Singapore Management University, Singapore.
- Lao, Tzu. *Tao Te Ching. Il libro della via e della virtù*, Milano, Adelphi Edizioni, 1973
- Naisbitt, J. *Megatrends Asia. The Eight Asian Megatrends that are Changing the World*. Nicholas Brealey Publishing, London, 1997.
- Noesselt, Nele, “Is There a ‘Chinese School’ of IR?”, *GIGA Working Papers*, N. 188, Hamburgo, 2012, pp. 4-28.
- PRC Government, *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*, 2008, disponible en [http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content\\_1140347.htm](http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm)
- PRC Government, *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*, 2016, disponible en [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1418254.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1418254.shtml)
- Qin Yaqing, “Development of International Relations Theory in China”, *International Studies*, Vol. 46, 2009, Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington DC, pp. 185-201.
- Qin, Yaqing, “Development of International Relations theory in China: progress through debates”, *International Relations Affairs of the Asia-Pacific*, Vol. 11, 2011, pp. 231-257.

- Qin, Yaqing, "Guanxi Benwei yu Guocheng Jiangou (Relationality and processual construction)", *Social Sciences in China*, Vol. 3, 2009, pp. 69-86.
- Qin, Yaqing, "Guojia Shenfen, Zhanlue Wenhua, Anquan Liyi: Guanyu Zhongguo yu Guoji Shehui Guanxi de Sange Jiashe (National identity, strategic culture, and security interests: three hypotheses on the interaction between China and international society)", *World Economics and Politics*, Vol. 1, 2003, pp. 10-15.
- Qin, Yaqing, "International society as processes: institutions, identities, and China's peaceful rise", *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, n. 2, 2010, pp. 129-153.
- Qin, Yaqing, "Rule, Rules, and Relations: Towards a Synthetic Approach to Governance", *Chinese Journal of international Politics*, Vol. 4, n. 1, 2011, p. 117-145.
- Qin, Yaqing, "Zhongguo Guoji Guanxi Lilun Yanjiu de Jinbu yu Wenti (Development of IRT in China: progress and problems)", *World Economics and Politics*, Vol.10, 2008, pp. 165-176.
- Schicheng, Xu, "China. Las relaciones con Latinoamérica en la década de los noventa". Geopolítica: Hacia una Doctrina Nacional, Buenos Aires, Editorial Pleamar, No. 67, 1999.
- Sorel, L. "Acercamiento polemológico del Sistema Mundo", Geopolítica: Hacia una doctrina Nacional, Buenos Aires, Pleamar, No. 67, 1999.
- Staiano, Maria Francesca, "¿法治还是人治? Una desmitificación del Estado de derecho hacia el ejemplo de la RPC", *Caminhos da História*, Brasil, 2016.
- Staiano, M.; Bogado Bordazar, L.; y Bono, L., Estudios sobre la República Popular China: Relaciones internacionales y Política interna, La Plata, Ediciones IRI-UNLP, 2016.
- Surasky, J., "La gestión institucional de la Cooperación Internacional al Desarrollo ofrecida por la República Popular China. Buscando claridad en una voz fuerte". En: Staiano, F., El ordenamiento jurídico de la República Popular China en el marco del Derecho Internacional: planificación familiar, migraciones y cooperación. IRI-Confucio, UNLP, 2014.
- Wen, Haiming, *El pensamiento filosófico chino*, Beijing, China Intercontinental Press, 2011.
- Yan, Xuetong, *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*, Princeton University Press, 2011.
- Zhao, Tingyang, "Rethinking Empire from a Chinese Concept 'All-under-Heaven' (Tian-xia)", *Social Identities*, Vol. 12, n. 1, Enero 2006, pp. 29-41.
- Zhao, Tingyang, "A Political World Philosophy in terms of All-under-heaven (Tian-xia)", *Diogenes*, 221, Los Angeles, Londres, Nueva Deli, Singapore, 2009, pp. 5-18.

# La nueva Etapa del "Desarrollo Constructivo" de las relaciones sino-latinoamericanas<sup>1</sup>

## *The new "Constructive Development" Stage of Sino-Latin American Relations*

Chen, Yuanting y Li, Han<sup>2</sup>

**Resumen:** Después de experimentar las etapas del desarrollo espontáneo y del desarrollo independiente, las relaciones sino-latinoamericanas han entrado en una nueva fase del "desarrollo constructivo" que se caracteriza por el objetivo estratégico de construir una nueva estructura y una comunidad de destino común, un con un nuevo marco de cooperación basado en la negociación y en la ganancia mutua. Como resultado de esto, los lazos entre China y América Latina han conseguido muchos avances en los terrenos político, económico, cultural y de la cooperación multilateral. Sin embargo, debido a la incertidumbre del mundo y las transformaciones de las dos partes, la cooperación entre ambos lados sigue enfrentando muchos desafíos. En la actualidad, hay varias contradicciones importantes que deben ser resueltas: la primera, es la brecha entre el mejoramiento de mecanismos de cooperación y sus expectativas; la segunda, es la cada vez más fuerte presencia estratégica de China en América Latina y la capacidad de aceptación de este continente. La última es la necesidad urgente de desarrollar y profundizar esta relación tras la falta del conocimiento mutuo.

**Palabras claves:** relaciones sino-latinoamericanas; desarrollo constructivo; comunidad de destino común; nueva etapa.

**Abstract:** After experiencing the stages of spontaneous development and independent development, Sino-Latin American relations have entered a new phase of "constructive development" characterized by the strategic objective of building a new structure and a community of common destiny, by the Strategic route of establishing a new framework of cooperation, and by the principle of cooperation with negotiation, mutual gain, and not against the third. As a result, the ties between China and Latin America have made much progress in the political, economic, cultural and multilateral fields. However, due to the uncertainty of the world and the transformations of the two regions, cooperation between the two sides continues to face many challenges. At present, there are several important contradictions that need to be resolved: the first is the gap between improving cooperation mechanisms and their expectations; The second is China's increasingly strong strategic presence in Latin America and the continent's capacity for acceptance. The latter is the urgent need to develop this relationship and the lack of mutual knowledge.

**Key words:** Sino-Latin American relations; constructive development; common destiny community; new stage

---

1 Recibido: 01/08/2017. Aceptado: 25/10/2017

2 La Doctora Chen Yuanting es investigadora asociada del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS); la Doctora Li Han es investigadora asistente del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS).

## 1. Introducción

A partir del AÑO 2015, “la teoría de la nueva etapa” se ha convertido en una nueva e importante perspectiva para analizar la relación entre China y América Latina y el Caribe (ALC). Algunos académicos chinos sostienen que en julio de 2014, la visita del presidente Xi Jinping a cuatro países latinoamericanos significó que los lazos entre ambos lados entraran en “una nueva etapa de desarrollo integral”. Las iniciativas y la estructura de cooperación propuestas por el presidente chino no sólo explican los objetivos, sino también plantean una hoja de ruta detallada (Shuangrong, 2016). Otro grupo de académicos estiman que la celebración de la Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC significó la renovación de la relación (Hongying, 2015) y la aplicación de un nuevo modelo de cooperación a nivel regional y omnidireccional, que significa la cobertura completa de los mecanismos de cooperación integral entre China y los países en vías de desarrollo. Se evidencia la importancia de esta región en el panorama de la diplomacia china (Dingli, 2016). Además, otros académicos expresan que la visita del líder chino por tercera vez a este continente en 2016, y el Segundo Documento sobre la Política de China hacia América Latina se consideran como un signo de que la vinculación sino-latinoamericana está evolucionando cada vez más (Baiyi, 2015).

Los analistas y organismos internacionales también creen que los lazos entre ambas partes han entrado en una nueva etapa de desarrollo. Por su parte, Enrique Dussel Peters, coordinador del Centro de Estudios China-México de la Universidad Nacional Autónoma de México, sostiene que después de ingresar en el siglo XXI, la relación entre China y ALC podría dividirse en dos etapas: la primera, se caracteriza por el auge del comercio y la inversión; la segunda se muestra por el intercambio cultural, el aumento de los inmigrantes chinos en América Latina, el dinamismo del turismo y el establecimiento del mecanismo de diálogo interregional (Dussel Peters, 2015). Un informe emitido por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina, describen que la transformación y la transferencia de riqueza encabezadas por parte de China tienen una influencia global. China y América Latina deberían trabajar juntos para profundizar las relaciones de cooperación estratégica (*Latin American Economic Outlook, 2016*). Algunos académicos creen que las relaciones de China con muchos países en desarrollo, han atravesado un período de “luna de miel” y ahora es necesario establecer una relación más madura y compleja (Maoxiu, s/f).

A pesar de algunas diferencias entre estas opiniones, se observa un punto común, todos concuerdan en que los vínculos sino-latinoamericanos han entrado en una nueva etapa de desarrollo. Este artículo trata de analizar los lazos desde la perspectiva de las transformaciones de estrategias diplomáticas de ambas partes, y propone que, después de experimentar las etapas del desarrollo espontáneo e independiente, las relaciones sino-latinoamericanas han entrado en una nueva fase de "desarrollo constructivo". En este sentido, nos formulamos las siguientes interrogantes: ¿cómo se define este nuevo modelo de desarrollo, cuales son sus desafíos y oportunidades de futuro?

## **2. Implicaciones de la nueva etapa**

### **a. Retrospectiva de las relaciones sino—latinoamericanas: desde el desarrollo espontáneo al independiente**

Desde la fundación de la República Popular de China en el año 1949, las relaciones sino—latinoamericanas tienen una historia de casi 70 años. Durante este período, debido a los cambios del contexto internacional y de estrategias exteriores de ambas partes, los lazos entre China y América Latina han experimentado una transformación en términos de impulso, orientación y logros, y se han ido conformando en diferentes etapas.

Del año 1949 a los ochentas años del siglo XX, los vínculos entre ambas partes estaban en una fase de desarrollo espontáneo. Durante este período, China y América Latina pertenecían a los dos bloques enfrentados durante la Guerra Fría, cuyas estrategias exteriores estaban influenciadas fuertemente por la ideología. De manera tal que el entorno internacional y las situaciones políticas internas no favorecieron el desarrollo de una relación más cercana. Además, debido a la distancia geográfica y la falta de entendimiento, algunos gobiernos latinoamericanos incluso tomaron una actitud hostil hacia China por los factores ideológicos. Esto llevó a la carencia de voluntad para el acercamiento entre ambas partes. En aquel entonces, la Unión Soviética y los Estados Unidos ocuparon un lugar prioritario en las políticas exteriores tanto de China como de los países latinoamericanos, y la relación entre las dos partes se situaba en una posición marginal, subordinada a sus lazos con los dos gigantes. Por eso, China y ALC carecían de la capacidad de promover una vinculación de forma más independiente y autónoma, lo que mantenía un desarrollo muy lento y el principal avance fue entonces la normalización de las relaciones bilaterales.

Desde finales de la década de 1980 hasta 2012, antes del XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China, las relaciones sino-latinoamericanas entraron en una etapa de desarrollo independiente. En este período, la Guerra Fría había terminado, y el entorno internacional se caracterizó por la multipolarización política, la globalización económica y el ascenso de un grupo de países emergentes. China y América Latina dedicaron sus esfuerzos a desarrollarse y establecer un nuevo orden político y económico internacional, diversificando sus diplomacias para fortalecer las relaciones y la cooperación con los países en desarrollo. En este contexto, se incrementó la importancia estratégica de China y América Latina, la voluntad de cooperación y el impulso de sus lazos. Por eso, los vínculos entre ambos lados eran más independientes que antes. Por ejemplo, a pesar de las sanciones económicas y el aislamiento diplomático de Estados Unidos y otros países occidentales, China priorizó sus relaciones con los países latinoamericanos, consiguió sus apoyos y la invitación de cinco países del continente para hacer una visita oficial. Al ingresar en el nuevo siglo, con el rápido desarrollo de la economía de China, las diversas fuerzas políticas latinoamericanas —no sólo de la izquierda— consideran al país asiático como su principal socio, y dan mayor importancia a la vinculación bilateral. Gracias a la creciente voluntad e independencia y también debido al rápido desarrollo de la economía de ambas partes y su ascenso en el marco internacional, las relaciones sino-latinoamericanas se desarrollan en forma multifacética, sostenida y profunda, sentando una base sólida para el establecimiento de la Asociación de Cooperación Integral.

## b. Consensos e implicaciones.

Después de las dos etapas de desarrollo, las relaciones sino-latinoamericanas han establecido una red de contacto más amplia, y mantienen una buena tendencia de desarrollo. En vista de la creciente importancia estratégica de tales relaciones, ambas partes desean promover sus vínculos a un nivel más alto. En este contexto, las relaciones sino-latinoamericanas han entrado en una nueva etapa de: "el desarrollo constructivo" que se refiere a la planificación estratégica de la vinculación por parte de los líderes en cuanto a los objetivos, la ruta y los principios de cooperación y otros aspectos.

El desarrollo de los vínculos sino-latinoamericanos se destaca por el "post-desarrollo", lo que ha significado su retraso en comparación con las relaciones de China con los países grandes, los vecinos, e incluso con los países africanos. Una de las razones más importantes es que la distancia geográfica entre China y América Latina, en cierta medida, obstaculiza el desarrollo de las relaciones bilaterales, pero por otro lado, favorece mantener la paz que se sirve como la base para impulsar la amistad y la igualdad entre ambas partes, lo que contribuye a la entrada en una nueva fase del desarrollo. La otra razón es que el "post-desarrollo" permite el escalonamiento de tales relaciones para alcanzar una nueva etapa diseñada por las dos partes.

Después de las dos etapas de desarrollo mencionadas (reforma y apertura), China ha mantenido un alto crecimiento por más de 30 años, y se ha convertido en la primera potencia comercial y la segunda economía más grande del mundo, ejerciendo una influencia cada vez más importante en los asuntos internacionales. El creciente poder nacional de este país asiático contribuye a la expansión de sus intereses, el cambio de su status internacional y la necesidad de transformar su papel. A partir de finales de 2012, un nuevo colectivo de liderazgo de China planteó el sueño chino, es decir "la gran revitalización de la nación china" e inició "un nuevo camino de la diplomacia con característica de China" (Jinping, 2016:260) que se manifestó en varios aspectos: en primero lugar, la transformación de la diplomacia "reactiva" hacia la "planeación activa" (Jiemian, 2015), con una altura estratégica. El segundo es la construcción de una "cooperación de ganar-ganar" como el núcleo de las nuevas relaciones internacionales, con el fin de crear "la comunidad de destino humano" y "la comunidad de destino regional", entre otros. En tercer lugar, China despliega una diplomacia omnidireccional y multifacética. Además, China también presentó su nueva visión sobre Rectitud y Beneficio que es "desarrollar lo político y lo económico simultáneamente, mantener el equilibrio entre el interés y la moral y, a veces incluso poner la moral antes del interés" (Jiemian, 2014: 10). Por el último, se enfatiza la diplomacia cultural y humanística, con el objetivo de transmitir el valor de que se busca por parte de China, y asociar "el sueño chino" con los sueños de todos los pueblos del mundo.

China percibe a América Latina como la fuerza constructiva para establecer nuevo modelo de relaciones internacionales. En primer lugar, esta región sirve como una base principal para la realización de la asociación estratégica en la diplomacia de China. Desde comienzos de la década de los noventa, China ha desplegado "asociaciones estratégicas" con seis países latinoamericanos: Brasil, Venezuela, México, Argentina, Perú y Chile. Posteriormente, China decidió elevar el estatus de estas relaciones al de "asociación estratégica integral".



En segundo lugar, América Latina juega un papel clave para un modelo de cooperación Sur-Sur y tiene el peso creciente en la acción diplomática de China que se basa en la igualdad, reciprocidad integral y beneficio mutuo.

Por último, América Latina y China aspiran al desarrollo pacífico y un nuevo modelo de relaciones internacionales basado en la paz, el desarrollo, la cooperación y la ganancia mutua; por lo tanto, esta región es una de las prioridades de la estrategia del "desarrollo constructivo" impulsada por el gobierno chino.

Las naciones latinoamericanas han venido reconociendo este nuevo modelo y desean profundizar sus vínculos con China. En la actualidad, estos países afrontan las siguientes dificultades: falta una estrategia clara hacia China, ya sea individualmente o en conjunto y al mismo tiempo, existe heterogeneidad en el continente en cuanto al deseo de impulsar lazos con el país asiático. Debido a la competitividad y el desequilibrio en las relaciones comerciales, los grupos económicos en México por ejemplo, dan menor importancia a la vinculación con China que el propio gobierno de Enrique Peña Nieto. Por otro lado, los cambios de gobierno ocurridos en Argentina y Brasil causaron un ajuste moderado en sus políticas exteriores, pero el resultado es que los dos países tratan de reforzar sus vínculos de forma integral con China. Las naciones que han establecido el Tratado de Libre Comercio con China como Chile y Perú dedican muchos esfuerzos para profundizar las relaciones bilaterales. Esto denota que a los países latinoamericanos les falta capacidad suficiente para promover su propia estrategia exterior. Asimismo, y como resultado de las caídas de los precios de los productos básicos a nivel mundial, las economías de esta región registraron un proceso de desaceleración. Durante 2015 y 2016, este continente atravesó el crecimiento negativo. La inestabilidad política agravó la situación económica. Las naciones latinoamericanas desean diversificar sus estrategias exteriores para mejorar las economías y siendo China, la segunda economía más grande del mundo, emerge como una opción importante para América Latina. Por lo tanto, podríamos afirmar que China desempeña un papel activo y de promotor en las relaciones bilaterales.

Los países de América Latina y el Caribe han atravesado un rápido crecimiento en el siglo XXI y han desempeñado un papel cada vez más importante en los asuntos internacionales. Sin embargo, después de la crisis financiera mundial en 2008, como consecuencia de la debilidad de la economía mundial, la caída de los precios internacionales de los productos básicos y la contracción del comercio internacional, la economía de América Latina ha sufrido fuertes pérdidas que se reflejan en el lento crecimiento que ha experimentado desde 2012, e incluso un crecimiento negativo en 2015 y 2016. Con el fin de estimular el crecimiento y promover la reforma económica, las naciones de Latinoamérica y el Caribe han adoptado formas de diplomacia más pragmáticas y han puesto énfasis en la diplomacia económica. Además, con la reducción de la influencia de Estados Unidos en América Latina y la transferencia del peso del crecimiento mundial, la diplomacia de esta región continúa diversificándose, prestando más atención a Asia y la región del Pacífico. El fortalecimiento de las relaciones con China se ha convertido en un consenso regional en América Latina con el objetivo de ampliar la cooperación económica y comercial o de diversificarla.

Después de estas dos etapas de desarrollo, las relaciones sino-latinoamericanas han establecido una red de contacto más amplia, y mantienen una buena tendencia de desarrollo. China se ha convertido en el segundo mayor socio comercial de América Latina, y América Latina se ha convertido en el segundo destino de la inversión de China. La cooperación en el campo de la cultura, la ciencia y la tecnología también ha obtenido muchos progresos.

En vista de la creciente importancia estratégica de tales relaciones, ambas partes desean promover sus vínculos a un nivel más alto. En este contexto, las relaciones sino-latinoamericanas han entrado en una nueva etapa de “desarrollo constructivo” que se refiere a la planificación estratégica de la vinculación por parte de los líderes en cuanto a los objetivos, la trayectoria, los principios de cooperación y otros aspectos.

*Objetivo Estratégico: construcción de una nueva estructura de relaciones sino-latinoamericanas y creación de la comunidad de destino común China-Latinoamérica*

En las dos etapas anteriores, las relaciones entre China y América Latina se desarrollaron sin planificación clara y específica, lo que se puede definir como un modelo “reaccionario”.

En 2014, el presidente chino Xi Jinping hizo su visita al continente latinoamericano y planteó la construcción de una nueva estructura de relaciones China-América Latina y el Caribe en el que se involucraron las cinco partes, es decir, la sinceridad y confianza mutua en lo político, la cooperación de ganancias compartidas en lo económico y comercial, el aprendizaje mutuo en lo cultural y humano, la estrecha colaboración y coordinación en los asuntos internacionales y la promoción mutua entre la cooperación en su conjunto y las relaciones bilaterales, a fin de crear una comunidad de destino compartido para avanzar juntos. Los países de América Latina y el Caribe dieron muestras contundentes a favor de las iniciativas planteadas por China. En este sentido, el Presidente de Uruguay, José Mujica, expuso que es un programa muy importante para la Cooperación China-América Latina y el Caribe. El concepto de “comunidad de destino común” significa que las relaciones China-América Latina y el Caribe se han desarrollado a un nivel más alto, y constituye un objetivo estratégico. Mientras tanto, los vínculos entre ambos lados se caracterizan por un modelo “activo y constructivo”.

*Ruta estratégica: establecimiento de un nuevo marco y modelo de cooperación integral*

En enero de 2015, durante la Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC, se estableció el programa de cooperación, con el fin de forjar la comunidad de destino común China-América Latina y el Caribe. Ambas partes elaboraron conjuntamente el “Programa de Cooperación China-América Latina y el Caribe para el Período 2015—2019”, que sirve como guía para la cooperación del próximo lustro.

Se crea de esta manera un nuevo modelo de cooperación: la cooperación económica y comercial, que sirve de motor para promover los vínculos entre ambos lados. Para mantener el impulso, es necesario buscar nuevos espacios de desarrollo. Por lo tanto, durante la visita oficial del presidente chino Xi Jinping en América Latina en 2014, se propuso trabajar juntos para construir un nuevo marco de cooperación “1 + 3 + 6”. El “1” se refiere a “un programa”, es decir, elaborar el “Programa de Cooperación China-América Latina y el Caribe para el Período 2015-2019”, con la realización de un crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible como el objetivo. El “3” representa los “tres grandes motores”: el comercio, la inversión y la cooperación financiera como promotores del desarrollo integral de la cooperación pragmática entre China y América Latina y el Caribe. El “6” implica las “seis áreas”, es decir: energía y recursos naturales, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación científica y tecnológica y tecnología de información como áreas prioritarias de cooperación para promover el acoplamiento industrial entre China y América Latina y el Caribe. Los países de América Latina y el Caribe aprecian fuertemente las importantes iniciativas y medidas planteadas por Xi

Jinping para reforzar la cooperación China-América Latina y el Caribe y apoyan al establecimiento del nuevo marco de cooperación.

El presidente de Ecuador Rafael Correa expresó que el esquema 1-3-6 es una medida pragmática y a la vez respetuosa de América Latina. En 2015, el primer ministro chino hizo una visita a esta región y explicó que China propone que ambas partes exploren un nuevo modelo de cooperación 3 x 3. Es decir, la construcción conjunta de las tres grandes vías: (i) logística, energética e informática, (ii) materializar la interacción virtuosa entre las empresas, la sociedad y el gobierno, y (iii) ampliar los tres canales de financiación (fondos, créditos y seguros). Todos los nuevos modelos de cooperación favorecen la profundización de las relaciones sino-latinoamericanas y el Caribe.

*Principios de cooperación: negociación y ganancia mutua, no se apunta contra nadie*

En primer lugar, tanto China como los países de América Latina son países en desarrollo, que se adhieren a los principios diplomáticos como la independencia, la autonomía, la paz y la diversidad, y abogan por establecer un orden político y económico internacional más justo al tiempo que consiguen materialización del desarrollo propio. En este sentido, las dos partes tienen muchos aspectos complementarios en cuanto a la etapa, la noción y el modelo de desarrollo. Por eso, "la asociación de cooperación integral China-ALC está basada en la igualdad y el beneficio mutuo y, se dirige al desarrollo común, no se apunta contra nadie ni excluye a ninguna tercera parte" (Ministerio de Asuntos Exteriores (2016), Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/t1418256.shtml>). En el "Programa de Cooperación China-América Latina y el Caribe para el Período 2015-2019", el decimocuarto punto es sobre la Implementación de Iniciativas y expresa:

"El presente Plan de Cooperación se implementará bajo los principios de flexibilidad y participación voluntaria, de conformidad con las políticas nacionales y las provisiones de los sistemas jurídicos nacionales de los respectivos países y, su implementación no afectará ningún programa de cooperación bilateral acordado por alguna de las Partes, ni sustituirá los acuerdos bilaterales, decisiones o compromisos establecidos entre las Partes".

Wang Yi, el Ministro de Relaciones Exteriores de China, señaló que la Cooperación China-América Latina y el Caribe es un nuevo modelo del desarrollo común y la cooperación Sur - Sur, lo que ponen en pleno juego las ventajas complementarias, consolidan constantemente la nueva estructura de cooperación de beneficio mutuo caracterizada por la diversidad abierta y la convergencia profunda, y no se apunta contra nadie ni excluye a ninguna tercera parte (Wang Yi, 2015, 《王毅:中拉合作不针对、不排斥第三方》, 新华网, La cooperación sino-latinoamericana no está dirigida ni excluye a otros, de xinhuanet. [http://news.xinhuanet.com/world/2015-01/09/c\\_1113944290.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-01/09/c_1113944290.htm), 访问日期: 2017年7月1日。)

### 3. Éxitos conseguidos en la nueva etapa

#### a. En el ámbito político

En primer lugar, las relaciones sino-latinoamericanas en esta etapa se destacan por la diplomacia de cumbres. Después del XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCCh), el presidente Xi Jinping realizó tres viajes oficiales a esta región en el año 2013, 2014 y 2016. El primer ministro Li Keqiang hizo la primera visita en 2015. Todo esto demuestra que los líderes chinos ponen mucha atención a los lazos entre ambos lados. Para los países latinoamericanos, la importancia de China también ocupa un lugar importante en sus relaciones exteriores. Por ejemplo, desde el año 2013, los líderes argentinos tanto de la izquierda como de la derecha hicieron visitas al gigante asiático. El presidente Macri participó en la Cumbre del G-20 en 2016 y en el Foro de “una Franja y una Ruta” en 2017, y su predecesora Cristina Fernández, visitó Beijing en 2015. Todo esto refleja que los distintos grupos sociales y políticos en este continente reconocen la necesidad de profundizar su vinculación con esta potencia. Mientras tanto, los líderes de ambos territorios se reunieron en varias ocasiones para impulsar el entendimiento mutuo, a través de mecanismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, los BRICS, el G-20, la Cumbre de Seguridad Nuclear, entre otros.

En segundo lugar, China y América Latina convocan encuentros a gran escala y de manera colectiva. En 2013, el mandatario chino Xi Jinping mantuvo conversaciones con sus homólogos de ocho países caribeños, y durante su segunda gira por la región en 2014, Xi Jinping mantuvo encuentros con los líderes y representantes de CELAC, y emitieron la Declaración Conjunta de la Cumbre de Brasilia de Líderes de China y de Países de América Latina y el Caribe. Eso evidencia la amplia cobertura geográfica de la diplomacia de cumbres de China. Además, la primera visita de un presidente chino a Trinidad y Tobago en 2013 tuvo una importancia histórica, lo que muestra una estrategia multidimensional de China. Los primeros ministros de Bahamas y Dominica sostuvieron que el gobierno de Beijing es un activo socio y su interés por el Caribe es muy constructivo.

Por último, China y América Latina están renovando sus relaciones asociativas, lo que forma parte de su diplomacia integral (Yi, 2017). En 2012, China inició con Brasil el paso de la “relación asociativa estratégica” a la “relación asociativa estratégica integral”; seguido por México y Perú en 2013. Un año después, avanzó con el calificativo “integral” hacia países como Argentina y Venezuela, mientras que en enero de 2015 se extendió a Ecuador y a Chile en 2016. Asimismo, mantiene relaciones cooperativas de alto nivel con Costa Rica y Uruguay. La decisión de elevar de status las relaciones con las principales naciones es favorable para el impulso de lazos entre China y la región. El presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, estimó que la asociación estratégica integral permite ofrecer estímulos comerciales, y buscar nuevos modos y terrenos asociativos, con el fin de dar mayor equilibrio a la balanza comercial y caminar hacia una sinergia de beneficios mutuos.

#### b. En el ámbito económico

La cooperación económica se caracteriza por la diversificación. El incremento de volumen comercial entre China y América Latina se ha desacelerado, pero la inversión de

China en este continente mantiene su nivel de crecimiento de diversas maneras y en campos mucho más amplios. En 2015, la inversión directa no financiera de China en esta región sumó 21460 millones de dólares, registrando un aumento del 67% para el 2016, las cifras fueron de 29800 millones de dólares y un incremento del 39% respecto del año anterior. Además, la inversión China en la región mostró mayor diversidad en cuanto a sus campos, modos de cooperación y entidades de inversión. América Latina recibió financiamiento de China en una amplia gama de sectores que además de energía, minería e infraestructura, incluye agricultura, industria manufacturera, industria informática, sector de servicios, comercio electrónico y transporte aéreo, entre otros. Al mismo tiempo, las empresas chinas continúan fortaleciendo su cooperación con naciones latinoamericanas para poner en marcha proyectos de infraestructura con el tradicional modelo EPC (Ingeniería, Adquisición y Contratación) y han empezado a probar modelos como BOT (Crear, Operar y Transferir), para llevar a cabo la cooperación con la región latinoamericana. En el tema de cooperación de contratación para obras, el volumen de éstas contrataciones a empresas chinas en Latinoamérica llegó a 18160 millones de dólares y se llevó a cabo un volumen de 16400 millones de dólares en el 2015, lo que suponía un incremento de 10.3% y 24.4% respectivamente. Un año después, estas cifras alcanzaron 19120 y 16030 millones de dólares, con una tasa de crecimiento de 5.3% y 2.3% respectivamente. Las medidas de apoyo financiero han contribuido a la implementación de proyectos de gran envergadura. Durante 2016, se pusieron en marcha todas las medidas financieras anunciadas por dirigentes chinos durante sus visitas a América Latina. Dichas medidas han conseguido resultados muy positivos. Hasta la fecha, muchos de los proyectos contemplados en el Fondo de Cooperación China-América Latina, tales como préstamos preferenciales, y los préstamos especiales para la infraestructura entre China y América Latina, se han implementado de manera ordenada. Gracias al Fondo de Cooperación entre China y Brasil en el sector de la capacidad productiva, empresas chinas han logrado el derecho de la franquicia de dos centrales hidroeléctricas de la nación sudamericana. La puesta en marcha y su implementación de los proyectos referidos han contribuido de forma positiva a la cooperación entre las dos partes en la infraestructura, la exploración de energías y recursos, electricidad, agricultura, manufactura, equipos marinos y biotecnología, entre otros sectores<sup>3</sup>. A través del comercio y el intercambio por muchos años, los países latinoamericanos profundizan el deseo de acercarse a China<sup>4</sup>.

Se crean nuevos mecanismos de cooperación. En el 2014, el presidente chino propuso el lanzamiento de un fondo específico para financiar proyectos de infraestructura, llegando a 20 mil millones de dólares que comenzaba con capital inicial de 10 mil millones de dólares. China también planteó líneas de crédito en condiciones preferenciales por un monto de 10 mil millones de dólares para los países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, y se activó integralmente el Fondo de Cooperación China-América Latina y el Caribe con una aportación comprometida de la parte china de 5 mil millones de dólares. China puso en marcha formalmente el Fondo Especial para la Coope-

---

3 <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201702/20170202513555.shtml> página web de Ministerio de Comercio, fecha de consulta:10 de abril de 2017.

4 A golden opportunity : China's president ventures into Donald Trump's backyard, <https://www.economist.com/news/americas/21710307-chinas-president-ventures-donald-trumps-backyard-golden-opportunity>

ración Agrícola China-América Latina y el Caribe por un monto de 50 millones de dólares, instaló el Programa de Asociación Científico-Tecnológica y el Programa de Intercambio entre Científicos Jóvenes China-América Latina y el Caribe, y organizó oportunamente el Primer Foro de Innovación Científico-Tecnológica entre China y América Latina y el Caribe. Todos los mecanismos de cooperación favorecen la ampliación de la magnitud del comercio y la inversión, y ofrecen un fuerte respaldo para la materialización de proyectos. La cooperación para el establecimiento de Zona de Libre Comercio ha resultado también muy fructífera. La implementación de los tratados de libre comercio que China firmó con Chile, Perú y Costa Rica han tenido un resultado satisfactorio. En noviembre del 2016, se anunció el arranque de las negociaciones sobre la actualización del TLC con Chile y el inicio del estudio conjunto sobre la actualización del TLC con Perú. Además, la parte china está explorando con la parte colombiana la factibilidad de efectuar estudios conjuntos para actualizar el tratado de libre comercio. El Gobierno uruguayo también ha planteado al gobierno chino, la idea de llevar a cabo cooperación sobre el establecimiento de zonas de libre comercio.

### **c. En el ámbito cultural y humanístico**

El factor importante que obstaculiza un mayor desenvolvimiento de la cooperación entre ambos territorios es la falta de entendimiento mutuo como consecuencia de la distancia geográfica, las diferencias en cuanto a instituciones políticas, tradiciones, costumbres, lenguajes, así como las visiones distorsionadas de los hechos sobre China por parte de los medios occidentales. En el contexto general del ascenso de China y sus crecientes relaciones con América Latina, surgen opiniones negativas con respecto al “neocolonialismo” chino y la “Teoría de la Amenaza China”.

Por este motivo, China busca promover el intercambio y la cooperación cultural con este continente, con el objetivo de profundizar dicho intercambio y el aprendizaje mutuos así como de mejorar su imagen. El 16 de julio de 2014, el presidente Xi Jinping pronunció el discurso en el congreso de Brasil y señaló que, el pueblo chino está luchando por la realización de la gran revitalización de la nación china. La unidad y la cooperación, el desarrollo y el renacimiento son sueños de generación a generación de los pueblos latinoamericanos. El sueño chino está íntimamente ligado con el sueño latinoamericano. Un día después, Xi Jinping asistió al Encuentro de los Líderes China-América Latina y el Caribe, y afirmó que China está dispuesta a fortalecer el intercambio con los gobiernos, los órganos legislativos, los partidos políticos y las localidades de los países latinoamericanos y caribeños y reforzar el intercambio y la cooperación en los terrenos como la educación, la cultura, el deporte, la prensa y el turismo. En los próximos cinco años, China proporcionará a los países de América Latina y el Caribe 6.000 becas del gobierno, 6.000 plazas para recibir capacitación en China así como 400 cupos de maestría a tiempo parcial. China invitará a 1.000 líderes de partidos políticos de los países latinoamericanos y caribeños para hacer visitas e intercambios en el país asiático, iniciará en el 2015 el programa “Un Puente hacia el Futuro” destinado a la formación de mil líderes jóvenes chinos y latinoamericanos. Asimismo, ha propuesto la celebración del “Año de Intercambio Cultural China-América Latina y el Caribe” en el 2016. En noviembre del mismo año – como explicamos anteriormente- el gobierno chino publicó el segundo Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe, en el cual se dio una mayor definición en el área cultural y humanística en comparación con el primer documento de este

tipo. Se ha visto la importancia concedida a la cooperación en este terreno por parte del gobierno chino.

#### **d. En el ámbito de cooperación multilateral**

Con una mayor inserción de China en el sistema internacional, este país asiático impulsa el multilateralismo que se considera un mecanismo efectivo de preservar la paz y promover el desarrollo (Jinping, 2017). América Latina se esfuerza por desempeñar un papel más importante en los asuntos internacionales, y enfatiza la unidad a nivel regional (Creutzfeldt, 2016). En este sentido, la cooperación multilateral entre China y América Latina ha producido resultados fructíferos.

Se inició una nueva etapa de la Asociación de Cooperación Integral China-América Latina y el Caribe. Desde los años noventa del siglo XX, la cooperación multilateral entre ambas partes se implementó con las subregiones de ALC, sin abarcar toda la región en su conjunto. El establecimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) en 2011 permitió avances mayores en la cooperación en conjunto. Así fue que en enero de 2014, en la II Cumbre de CELAC se acordó la realización del Foro China-CELAC (FCC). Según mencionamos arriba, el 17 de julio de 2014, el Presidente de China, Xi Jinping, asistió a la reunión de líderes chino-latinoamericanos y caribeños en Brasilia, anunciando el establecimiento oficial del FCC y en enero de 2015 en la Primera Reunión Ministerial del FCC que tuvo lugar en Beijing, marcó el lanzamiento oficial del FCC y la cobertura completa de los mecanismos de cooperación integral en el terreno político, económico, cultural y de asuntos internacionales, con el fin de promover la construcción de “una comunidad de destino”. El Presidente Solís de Costa Rica que ocupaba la presidencia *pro tempore* de CELAC, dijo que: “el FCC ha abierto un nuevo espacio para la expansión de la cooperación, ha extendido un nuevo puente para acrecentar la amistad entre sus pueblos y ha sentado las bases para el establecimiento de una relación de amistad duradera de las dos partes”<sup>5</sup>.

China y ALC se esfuerzan por profundizar las relaciones más integradas y una cooperación más coordinada en los mecanismos multilaterales internacionales. A partir del 2013, este país planteó la iniciativa de “una Franja y una Ruta”, el Banco de Desarrollo de los BRICS y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) que sirven para mejorar y complementar el orden económico internacional. Las naciones latinoamericanas juegan un papel activo en aquellos proyectos. Por ejemplo, Brasil es un miembro fundador del Banco de Desarrollo de los BRICS, y el único país de Latinoamérica que participó en el BAII desde el principio, seguido por Perú, Venezuela, Chile, Bolivia y Argentina, que fue aceptado como futuro miembro en mayo del 2017. Asimismo, otros países como Perú, Chile, Ecuador y Argentina apoyaron la iniciativa de “una Franja y una Ruta”. Los presidentes de Argentina y Chile asistieron al Foro de “una Franja y una Ruta” para la Cooperación Internacional en Beijing.

---

<sup>5</sup> [http://news.china.com.cn/2015-01/08/content\\_34511668.htm](http://news.china.com.cn/2015-01/08/content_34511668.htm), 访问日期：2017年7月1日。  
Presidente de Costa Rica: el Foro China-CELAC favorece la financiación de infraestructura de América Latina.

## 4. Desafíos

### a. Incertidumbre en el mundo

Las Relaciones Internacionales contemporáneas se destacan por la “incertidumbre” y muchas veces por la dificultad de predecir ciertos acontecimientos con fuerte impacto a nivel global; tal es el caso de la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea, del triunfo de Donald Trump o de los recientes ataques terroristas en Europa. Al mismo tiempo, la Comunidad Internacional todavía no ha encontrado una solución eficaz para resolver los problemas sobre la paz internacional, la seguridad regional, las disputas territoriales, el crecimiento económico, el libre comercio, la facilitación de la inversión y otras cuestiones políticas internacionales, el cambio climático y el deterioro del medio ambiente, entre otras. Estos fenómenos muestran que la humanidad está en un período de grandes cambios y se enfrenta a una serie de dilemas.

A pesar del escenario de incertidumbre mundial descrito, el desarrollo de las relaciones sino-latinoamericanas no se han visto afectadas. Muestra de ello lo constituye el hecho de que el 19 de mayo de 2016, el Ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, y su homóloga Malcorra de Argentina, se reunieron junto con los medios de prensa para exponer la postura de China, respondiendo preguntas sobre si el cambio de la situación política de América Latina afectaba a las relaciones del país asiático con la región. En este sentido, Wang Yi, enfatizó sobre los tres “sin cambios”: en primer lugar, la confianza de China en las perspectivas de desarrollo de América Latina no ha cambiado. En segundo lugar, se mantiene sin cambio la relación en la cual China y América Latina respectivamente se ofrecen oportunidades, se destacan ventajas complementarias económicas entre ellas y la cooperación mutua promueve efectivamente su desarrollo. En tercer lugar, la política de China para fortalecer la cooperación con los países de América Latina tampoco ha cambiado (Yi, 2017).

### b. Transformaciones complejas de China y América Latina

No cabe dudas de que China ha experimentado transformaciones económicas en los últimos tiempos. Después de mantener un alto crecimiento durante varios años, el gobierno y la sociedad han tomado en cuenta que a pesar de ello, se producen muchos problemas, incluyendo la contaminación del aire, la inseguridad de los alimentos y la desigualdad del desarrollo social y económico, entre otros. El nuevo colectivo de liderazgo de China ha dedicado muchos esfuerzos para la reforma del modelo de desarrollo económico, a fin de evitar caer en la “trampa de ingreso medio”. En la actualidad, China presta más atención a la prevención de riesgos económicos, para garantizar que no ocurran riesgos en el sistema financiero, y también enfatiza la coordinación de la política macroeconómica internacional con la idea de crear un entorno económico y comercial estable (Tong, 2017).

Los países de América Latina y el Caribe tienen muchas dificultades en sus transformaciones, afrontando un escenario desfavorable que se configuró por ejemplo en los efectos negativos de la crisis financiera internacional de 2008 y que se tradujo en: el populismo de derecha representado por Trump y la globalización desequilibrada. Este continente como proveedor de productos básicos al mercado internacional, se encuentra en un estado marginal, y ha sido gravemente afectado por la desaceleración económica



mundial. La situación política no es tan estable, por lo que ni la izquierda ni la derecha cuentan con suficientes capacidades para realizar buenas gobernanzas, mostrando algunos signos de retroceso político. Las frecuentes crisis han dejado secuelas que se pueden explicar a través de los siguientes puntos: ineficiencias en el sistema democrático, problemas en el control a largo plazo por parte del poder hegemónico, la pérdida de la cultura tradicional, y la falta del nuevo concepto de desarrollo (Baiyi, 2016). Con el fin de superar los obstáculos, es clave que el gobierno, la sociedad y el pueblo lleguen a un consenso para hacer transformaciones sostenibles, y lograr con ello la capacidad de dialogar en forma igual con las potencias mundiales.

Las relaciones exteriores de las naciones latinoamericanas se encaminan hacia la diversidad, la multidireccionalidad y la multiplicidad, reflejándose en alternativas que pendulan entre el seguimiento a las potencias o la adhesión a la independencia, el enfoque del desarrollo económico o la ideología, y la protección comercial o el libre comercio. Frente a tantas diferencias que se pueden presentar entre ambas partes, China va buscando un terreno común y acepta la existencia de diferencias para profundizar el entendimiento mutuo.

### **c. Varias contradicciones a ser resueltas**

En la actualidad, hay varias contradicciones importantes que deben ser resueltas: la primera, es la brecha entre el mejoramiento de mecanismos de cooperación y sus expectativas; la segunda, es la cada vez más fuerte presencia estratégica de China en América Latina y la capacidad de aceptación de este continente. La última es la necesidad urgente de desarrollar esta relación y la falta del conocimiento mutuo.

La influencia de China se ha extendido por el mundo. Debido a las diferencias en materia de historias, culturas, regímenes y tradiciones entre China y América Latina, se dificulta el entendimiento mutuo, y es inevitable que existan dudas, sospechas, e incluso discrepancias de ambos lados. Cabe destacar que el impacto de China en los países latinoamericanos no es totalmente positivo. En esta región surgen preocupaciones y dudas sobre las políticas y prácticas del país asiático y también se ha generado una opinión pública negativa sobre el mismo. Todo esto se puede explicar por tres razones: la primera es que América Latina está insatisfecha con la cooperación actual y tiene demasiadas expectativas de China. La segunda es la preocupación y las dudas sobre China, quejándose de que el modelo comercial entre ambos lados muestra una relación centro-periferia escondida en una Sur-Sur. La tercera es la falta de comprensión y confianza en China. Existen todavía imágenes tales como: "el nacionalismo de recursos" y "la amenaza de China". En julio de 2016, el presidente argentino Mauricio Macri asistió a la conferencia celebrada en Sun Valley, y señaló que "la inversión está viniendo de todas partes del mundo. Si todo viene de China, habrá un desequilibrio con el mundo. China ha sido emprendedora: está lista para poner todo el financiamiento e inversión en nuestras empresas. Pero necesitamos una situación de equilibrio en el país; pues tenemos una gran relación con Estados Unidos, que empezó con el viaje de (el presidente Barack) Obama y con la Unión Europea (es más fácil comerciar con Europa que con Asia)<sup>6</sup>". Por eso, China

---

6 Sun Valley conference: Argentine President Macri explains economic turnaround, <http://www.cnbc.com/2016/07/07/sun-valley-conference-argentine-president-macri-explains-economic-turnaround.html> (

y América Latina deben conseguir un entendimiento mutuo para la cooperación y para la relación sustentada en la idea de ganar-ganar.

## 5. Conclusión

En resumen, después del XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China, en el nuevo escenario que configura el ajuste de la estrategia diplomática del gobierno chino, las relaciones sino-latinoamericanas se han transformado del modelo reaccionario hacia la etapa de “desarrollo constructivo”.

Durante esta transición, las dos partes se enfrentan a varios problemas y desafíos que quedan de manifiesto en sus estructuras comerciales y las diferencias en materia de la cultura, la historia, el régimen, el modelo de desarrollo y el valor, entre otros factores.

En definitiva, ambos lados deben impulsar sus lazos desde una mirada estratégica, planificar el concepto, la orientación y la ruta para el desarrollo y mejorar los conocimientos mutuos entre los pueblos. La confianza política mutua y la cooperación pragmática sirven como motor. La construcción del valor y del concepto cognitivo juega un papel fundamental para impulsar los vínculos y la cooperación por medio de un desarrollo sostenible, integral y profundo.

## 6. Bibliografía

- Creutzfeldt, Benjamin (2016), “China and the U.S. in Latin America”, *Revista Científica General José María Córdova*, Bogotá, Colombia, enero-junio, Estudios militares - Vol. 14, Núm. 17, pp. 23-40.
- Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe,  
<http://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/t1418256.shtml>, consultado el 24/11/2016.
- Dussel Peters, Enrique – Armony, Ariel C. (2015) (coord.), *Beyond Raw Materials: Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Buenos Aires : Nueva Sociedad ; Buenos Aires : Friedrich-Ebert-Stiftung ; México DF : Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China ; Pittsburgh : University of Pittsburgh. Center of Latin American Studies, December
- Baiyi, Wu (2016) Principales razones de la dificultad de Transformación de América Latina, Foro del pueblo, número 16.
- Jiemian, Yang (2014) Realineamiento estratégico de la diplomacia china desde un punto nuevo, de la Revista Guojizhanwang, número 1
- Shuangrong, He (2016), *Historia de las relaciones entre China y los países latinoamericanos y caribeños*, Editorial de Ciencias Sociales de China.
- Shuangrong, He (2016) *Historia de las relaciones entre China y los países latinoamericanos y caribeños*, Editorial de Ciencias Sociales de China, 2016.
- Hongying, Wu (2015): *Relaciones sino-latinoamericanas están cambiando*, de la revista Relaciones internacionales modernas, número 5 de 2015.

- Dingli, Shen (2016): Relaciones sino-latinoamericanas han entrado en el momento de gran cambio, Diario del Pueblo, versión de ultramar, 18 de noviembre de 2016
- Baiyi, Wu (2015): Triple interpretación de la cooperación general entre China y América Latina, Revista: Inversión en China, número 2 de 2015.
- <sup>1</sup>*Latin American Economic Outlook (2016) Towards a New Partnership with China*, <http://www.oecd-ilibrary.org/deliver/4115081e.pdf?itemId=/content/book/9789264246218-en&mimeType=application/pdf>
- Maoxiu, chen (S/F): China, país abierto desde hace 30 años, todavía no conoce nada de África y América Latina. <http://blog.caijing.com.cn/mattferchen>.
- Maoxiu, Chen (2016) China, país abierto desde hace 30 años, todavía no conoce nada de África y América Latina.
- Textos de los discursos del Presidente Xi Jinping(2016), Departamento de Publicidad del Partido Comunista de China, Editorial de Xuexi, Editorial del Pueblo, abril de 2016
- Jiemian, Yang (2014), Realineamiento estratégico de la diplomacia china desde un punto nuevo, de la Revista Guojizhanwang, número 1 de 2014
- Jiemian, Yang (2014) Realineamiento estratégico de la diplomacia china desde un punto nuevo, de la Revista Guojizhanwang, número 1 de 2014
- Yi, Wang (2017) Establecer la asociación y lograr un desarrollo pacífico conjuntamente, Periódico de aprendizaje, 29 de marzo de 2017.
- Página web de Ministerio de Comercio, fecha de consulta:10 de abril de 2017 Disponible en <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201702/20170202513555.shtml>.
- A golden opportunity : China's president ventures into Donald Trump's backyard, <https://www.economist.com/news/americas/21710307-chinas-president-ventures-donald-trumps-backyard-golden-opportunity>
- Jinping, Xi (2017), Trabajen juntos para construir una comunidad de futuro compartido para la humanidad– discurso en la Oficina de Naciones Unidas en Ginebra, Diario de Pueblo, 20 de enero de 2017.
- [http://news.china.com.cn/2015-01/08/content\\_34511668.htm](http://news.china.com.cn/2015-01/08/content_34511668.htm), 访问日期：2017年7月1日.
- Presidente de Costa Rica: el Foro China-CELAC favorece la financiación de infraestructura de América Latina.
- <sup>1</sup>王毅谈中拉关系：三个“没有变”， <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1364828.shtml>
- Tong, Xiong (2017) : la otra mitad de la tendencia de la economía global y la transformación económica de China; entrevista especial a Li WEI, director del Centro de Investigación de desarrollo del Consejo de Estado, HUANQIU, número 17 de 2017.
- Baiy, wu (2016)i: Principales razones de la dificultad de Transformación de América Latina, Foro del pueblo, número 16 de 2016.
- Sun Valley conference: Argentine President Macri explains economic turnaround, <http://www.cnn.com/2016/07/07/sun-valley-conference-argentine-president-macri-explains-economic-turnaround.html>

# Études *internationales*

---

## *Articles*

---

**Éric Lahille**, Géopolitique de l'Ukraine : limites de la convention hégémoniste occidentale • **Guillaume Beaumier**, Le traité de Lisbonne et le droit international de l'investissement. L'évolution d'un nouveau modèle européen • **Kristine Plouffe-Malette**, L'évolution de l'interprétation de la notion de moralité publique à l'Organisation mondiale du commerce à l'aune de la Convention de Vienne sur le droit des traités • **Mathieu Arès et Ping Huang**, L'internationalisation des firmes multinationales technologiques chinoises. Le modèle Lenovo

---

## *Essai*

---

**Jacques Lévesque et Yann Breault**, La multipolarité et sa tournure «revanchiste» dans la politique internationale de la Russie : ses causes, son cheminement et les options du Canada

---

## *Essai analytique*

---

**Kathia Légaré**, Paix et guerre dans le contexte d'un multilatéralisme contesté. Perspectives empiriques croisées



# A dependência de exportação de minérios da África do Sul em seu comércio com a China: caminho para a desindustrialização? <sup>1</sup>

*La dependencia de la exportación de minerales de Sudáfrica en su comercio con China: ¿camino a la desindustrialización?*

*South Africa's dependence on mineral exports in its relations with China: the road to de-industrialization?*

Marina Gusmão de Mendonça<sup>2</sup> y Rafael Almeida Ferreira Abrão<sup>3</sup>

**Resumen:** El presente trabajo propone presentar evidencias sobre como las relaciones comerciales asimétricas con China y el incremento de las exportaciones de minerales pueden estar conduciendo a una desindustrialización prematura en Sudáfrica. La misma ha ocurrido desde la apertura económica en países de África y América Latina, creando un escenario de reducción de la participación del sector industrial en el Producto Interno Bruto (PIB) y el creciente predominio de los productos primarios en las exportaciones. El análisis de los datos nos permite observar la creciente dependencia de Sudáfrica en la exportación de minerales, lo que lleva a considerar que la explotación de recursos naturales ha valorado la tasa de cambio de manera que afecta el desarrollo industrial.

**Palabras clave:** Sudáfrica; China; desindustrialización; enfermedad holandesa; minerales.

**Abstract:** This paper aims to introduce evidences that asymmetric commercial relations with China and the increasing mineral exports may be leading South Africa to a premature deindustrialization. Premature deindustrialization has occurred since the economic opening in African and Latin American countries, creating a scenario of reduction of the industrial sector share in the Gross Domestic Product (GDP) and the increasing predominance of primary products on exports. Data analysis show us the growing dependence of South Africa on minerals exportation, which leads us to consider that the natural resources exploitation has appreciated the exchange rate and affected the industrial development.

---

1 Recibido: 15/08/17. Aceptado: 30/10/17

2 Bacharel em História e em Direito pela Universidade de São Paulo (USP); Mestre e Doutora em História Econômica pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP); possui Pós-Doutorado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Marília; Professora Adjunta do Curso de Relações Internacionais da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) – Campus de Osasco; Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Marília (Endereço eletrônico: marinamendonca@uol.com.br).

3 Bacharel em Relações Internacionais pela Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN), da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Marília (Endereço eletrônico: ra.abrao@gmail.com).

**Keywords:** South Africa; China; Deindustrialization; Dutch disease; Minerals.

A industrialização da África do Sul iniciou-se na década de 1920, e foi baseada no modelo substitutivo de importações. Contudo, nos anos de 1970 teve início uma grave crise, e o país enfrentaria, a partir de então, sérias dificuldades econômicas. E, dentre as razões para esses problemas, destacam-se a crise econômica mundial daquele decênio, o colapso dos bantustões<sup>4</sup> e a mudança de postura dos países ocidentais em relação ao *apartheid* e o conseqüente isolamento internacional do regime. No início da década de 1980, houve uma breve reversão daquela situação, pois o governo dos Estados Unidos (EUA) buscou inserir a África do Sul na estratégia global de combate ao comunismo. Mas a partir de meados daquele decênio, a retomada da resistência ao regime racista, o agravamento da repressão e o fim da guerra fria levaram o país novamente ao isolamento.

A resposta das elites brancas sul-africanas foi desenvolver uma estratégia que permitisse o fim do *apartheid* com a manutenção de seus privilégios econômicos. Para isso, adotou-se o ideário do Consenso de Washington, com o objetivo de inserir o país na nova divisão internacional do trabalho, como exportador de *commodities* e importador de manufaturados e tecnologia. E quando o Congresso Nacional Africano (CNA) chegou ao poder com Nelson Mandela, em 1994, manteve a política econômica neoliberal, agravando as condições de vida da população mais pobre.

O estabelecimento de uma parceria econômica com a China foi vista, na época, como alternativa de combate à crise. De fato, esse contato contribuiu para a retomada do crescimento. No entanto, a análise mais acurada dos dados permite perceber a constante e crescente dependência do país em relação à exportação de minérios. E, embora a hipótese de desindustrialização sul-africana não seja um caso isolado, uma vez que diversas regiões do mundo, ricas e pobres, estão passando por diferentes processos de desindustrialização, o caso da África do Sul possui o agravante da ocorrência de uma possível reprimarização da pauta exportadora antes que ocorra uma maior dinamização da economia. Igualmente, não é possível desconsiderar que as trocas com a China vêm prejudicando a indústria trabalho-intensiva sul-africana, o que atinge principalmente a população mais pobre (na maioria negra) e agrava o desemprego, o mais alto entre os países dos BRICS<sup>5</sup>.

---

4 Em 1948, com a vitória eleitoral do Partido Nacional (PN), o *apartheid* passou a se configurar como um projeto de Estado, caracterizado por uma política baseada no princípio de dividir para dominar: o objetivo era permitir a sobrevivência da hegemonia branca por meio do estabelecimento de classificações para a população não branca, com fundamento em linhas raciais e étnicas. Essa estratégia, além de provocar a divisão da maioria em inúmeros grupos minoritários, criou também categorias intermediárias marginalizadas – os chamados *coloured* e os indianos – com a finalidade de impedir a emergência de um movimento de resistência unificado. Dessa forma, já em 1950, foi aprovada a Lei de Áreas de Grupo, que estabelecia a segregação em zonas residenciais e de negócios, bem como o controle das ações inter-raciais relativas à propriedade. No ano seguinte, entraram em vigor duas normas: a Lei de Autoridades Banto, que reconhecia a existência de autoridades tribais, regionais e territoriais, e a Lei de Prevenção à Usurpação, que permitia ao governo estabelecer campos de reassentamento para os excedentes populacionais despejados das fazendas brancas. Em 1954, a Lei de Reassentamento Negro autorizava o Estado a remover africanos de qualquer área do distrito de Johannesburgo e adjacências, e em 1959, a Lei de Promoção de Auto-Governo Banto criou reservas que passaram a ser consideradas como terra natal dos negros sul-africanos, os chamados bantustões.

5 O acrônimo BRIC surgiu pela primeira vez em um estudo elaborado pelo Banco Goldman Sachs em 2003, no qual se previa uma nova divisão internacional do trabalho, em que Brasil e Rússia exerceriam as funções de produtores de alimentos, petróleo e matérias primas. Em função da concentração de tecnologia e mão-

## 1. Evolução da economia sul-africana no século XX

Desde a década de 1920, a África do Sul se desenvolveu com base num modelo de substituição de importações, financiado pela exportação de minérios e de produtos agrícolas, e pela adoção de mecanismos voltados para a atração de capitais<sup>6</sup>. Os primeiros sinais de crise deste modelo surgiram na década de 1970, com queda acentuada no crescimento econômico<sup>7</sup>. Isto evidenciava uma contradição de fundo da economia sul-africana: a aceleração da industrialização se dera com base na criação dos bantustões, no final dos anos de 1950, cujo objetivo era garantir mão-de-obra barata para a indústria. Mas o crescimento acentuado da população negra ali confinada levaria à desintegração desses enclaves, provocada principalmente pelo êxodo em direção às áreas urbanas brancas, onde um enorme contingente passou a viver ilegalmente, levando a uma disputa acirrada pelos escassos recursos e ao agravamento dos conflitos políticos. Por outro lado, a própria institucionalização do *apartheid*, em 1948, levou, do ponto de vista internacional, a uma mudança da postura das nações ocidentais em relação à África do Sul, e o país se transformaria num verdadeiro pária internacional.

Assinale-se que, durante a guerra fria, o continente africano não era uma prioridade para a política externa estadunidense. As nações da África tinham importância secundária, uma vez que regiões como Cuba, Vietnã, Coréia e Oriente Médio, bem como a própria União Soviética (URSS), eram os locais onde os estrategistas buscavam concentrar seus esforços. Apesar de, esporadicamente, temas africanos terem exigido atenção, como nos casos da questão do controle do Canal de Suez pelo Egito, das lutas separatistas no Congo, da guerra civil em Angola, da revolução na Etiópia e da independência do Zimbábue, o único país a receber atenção consistente dos tomadores de decisões em Washington foi a África do Sul. A existência de uma sociedade pós-colonial baseada na segregação racial manteve a África do Sul e o regime do *apartheid* na agenda internacional por 46 anos (THOMSON, 2008).

Diante desse quadro, a resposta do governo sul-africano seria vincular sua ordem interna às divisões da guerra fria, apresentando-se como um sustentáculo do combate ao comunismo no continente africano. Essa política foi bem-sucedida em muitos aspectos, colocando o país como aliado dos EUA nos assuntos relativos ao continente e despertando não só interesses políticos, mas também econômicos. Em um contexto de guerra bipolar, a África do Sul tinha importância estratégica, tanto por suas reservas de minérios raros como pela rota marítima do Cabo. De outra parte, o governo estadunidense não podia ignorar a questão do *apartheid*, uma vez que o regime de segregação racial e os abusos em relação aos direitos humanos conflitava diretamente com seu discurso baseado em princípios de liberdade e democracia, e provocava tensões no que diz respeito a suas questões

---

de-obra barata e abundante, a Índia ficaria encarregada do fornecimento de serviços, e à China caberia o papel de produtora de manufaturas. A África do Sul foi incorporada ao grupo em dezembro de 2010, e a partir de então a sigla referente à união desses cinco países passou a ser conhecida como BRICS.

6 A estratégia sul-africana de substituição de importações provocaria uma concentração de renda ainda maior que aquela verificada na América Latina, porquanto o crescimento econômico era baseado no corte racial (MENDONÇA, 2008).

7 Entre 1946/1974, o crescimento médio do PIB foi de 4,9%. Na década de 1970, essa taxa seria reduzida para uma média de 1,9%, e na década de 1980 para 1,5% (CATCHPOWLE; COOPER, 1999).

raciais internas. Dessa forma, as relações entre os dois países foram pautadas por uma oposição ao *apartheid*, enquanto era preservada uma relação bilateral do ponto de vista estratégico e econômico (THOMSON, 2008).

Porém, essa política de vinculação ao ordenamento da guerra fria sofreria um grande golpe com a Revolução dos Cravos, em Portugal, em 1974, que provocou o colapso do ultracolonialismo luso, afetando, em consequência, o balanço de poder na África Austral. Diante disso, o governo de Pretória reagiu com a invasão de Angola, em 1975, e a adoção de uma política de intervenção repressiva no subcontinente (DÖPCKE, 1998).

Com o início do governo de Ronald Reagan, em 1981, os EUA intensificaram a instrumentalização do regime de *apartheid* numa estratégia global de combate ao comunismo, e as elites brancas da África do Sul passaram a tentar desestabilizar os governos de Angola, Moçambique e Zimbábue. Mas a partir de meados da década de 1980, diversos fatores forçaram o governo a recuar da política regional agressiva, tais como o ressurgimento da resistência interna ao regime, que levou à decretação do Estado de Emergência, em 1985, e as transformações internacionais decorrentes do fim da guerra fria, que provocaram um isolamento ainda maior da África do Sul. E a crise se agravaria em virtude da queda na exportação de minérios e da redução do influxo de capitais<sup>8</sup>.

A crise interna e a pressão internacional provocaram a renúncia de Pieter Willem Botha e a ascensão de Frederik Willem De Klerk como presidente do PN e da África do Sul, em 1989. Para evitar a guerra civil, De Klerk implantou reformas, anunciando, em 1990, o reconhecimento legal da oposição e a libertação de Nelson Mandela. Contudo, e diante da situação crítica em que se encontrava a África do Sul, a *intelligentzia*<sup>9</sup> do país adotou uma alternativa ideológica para a superação do *apartheid*: a defesa do livre mercado e a redução do papel do Estado na economia, ideário fundamentado no Consenso de Washington (FAGE, 1995: 561). Daí a incorporação ao jogo político do CNA, maior força de oposição, garantindo-se, porém, a manutenção da desigualdade, por meio da vinculação do novo governo a normas constitucionais voltadas para a proteção dos direitos individuais e o estabelecimento de salvaguardas, durante um período, das posições dos brancos nos empregos públicos (SAUL, 2002).

Depois da vitória eleitoral de 1994, um dos primeiros problemas para o governo do CNA foi o enfrentamento das desigualdades econômicas e sociais oriundas do período

---

8 Isso acabou por gerar pressões pelo aumento da exportação de manufaturas. Porém, esta solução era muito difícil, tendo em vista o isolamento internacional crescente, que dificultava qualquer negociação pela redução de tarifas. Dessa forma, o baixo crescimento econômico da década de 1980 pode ser creditado à necessidade de o PN manter o controle do desenvolvimento econômico para acomodar o sistema de *apartheid* por meio da tentativa de perpetuar a aliança entre o setor agrícola, controlado por brancos, e os trabalhadores urbanos brancos, com vistas a fortalecer uma burguesia urbana *afrikaner*. Assim, a falta de uma política de exportação e de investimentos do Estado nos setores estratégicos da indústria, a falta de educação e de qualificação adequadas e o precário funcionamento do mercado de trabalho levariam à estagnação.

9 Durante o período colonial, surgiu uma elite de formação ideológica ocidental, que pretendia ser uma ligação entre o poder colonial e as massas. Na África, como em muitas regiões do mundo, o nível de educação define, em grande medida, a posição do indivíduo na sociedade. Os colonialistas pretendiam, com a formação de uma pequena elite intelectual dependente, formar quadros que assegurassem sua dominação. Essa pequena minoria ocupa, portanto, lugares-chave na vida política e econômica dos países africanos (NKRUMAH, 2016).



colonial e do regime do *apartheid*<sup>10</sup>. O modelo econômico adotado - *Growth, Employment and Reconstruction* (GEAR) -, de 1996, provocaria agravamento no quadro de desemprego, que atingia mais profundamente a mão-de-obra não qualificada, formada essencialmente por negros (CARTER; MAY, 2001: 1993)<sup>11</sup>. E a própria estrutura do mercado de trabalho sofreria alterações, beneficiando os trabalhadores mais qualificados, pois a queda no emprego nos setores mineiro e agrícola foi muito acentuada<sup>12</sup>. Por outro lado, a política de reforma agrária, prevendo a redistribuição de 30% das áreas cultiváveis, além do compromisso com a conclusão de processos judiciais baseados em pedidos de restituição de terras expropriadas pelos sucessivos governos segregacionistas desde 1913 (THWALA, 2004: 6-7), não deu resultados, uma vez que o programa voltou-se para o atendimento das necessidades do mercado, desconsiderando totalmente o perfil demográfico sul-africano, cujo contingente da população rural chegava a mais de 45%<sup>13</sup>. Outra questão era a dívida públi-

---

10 Para se ter idéia do tamanho da empreitada, é preciso considerar que em 1995 a população sul-africana era de aproximadamente 42 milhões de habitantes. Destes, cerca de 31 milhões eram negros (76%), e os brancos constituíam um contingente de apenas 13%. Ainda, do total da população em 1995, 48% viviam em áreas rurais. Isto significa uma enorme pressão, não apenas sobre a terra, mas também sobre as zonas urbanas, porquanto a densidade populacional passou de 19 para 34 habitantes/km<sup>2</sup> entre 1970 e 1995. Assinale-se que essa taxa não é uniforme, verificando-se grande variedade entre as diversas províncias. Ademais, é preciso levar em conta que, segundo dados do Banco Mundial – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em 1995, cerca de 95% dos pobres eram negros. O problema se torna ainda mais grave se considerarmos a questão do desemprego. De fato, se em 1995 o índice de desocupação era de 5,5% entre os brancos, chegava a 37% entre os negros (THWALA, 2004).

11 Entre 1996 e 1999, a expansão do setor informal chegava a 84% dos cerca de 1,1 milhão de empregos criados, sendo que a força de trabalho havia sofrido um acréscimo, no mesmo período, de aproximadamente 3,1 milhões (HOOGEVEEN; ÖZLER, 2005: 4).

12 Sobre a questão do desemprego e da disparidade de renda entre negros e brancos, tomem-se os dados de 1995 relativos à renda mensal média por domicílio. No caso da população negra, a renda era de US\$ 28,1, enquanto, entre os brancos, atingia US\$ 505. Quanto ao consumo mensal médio por domicílio, 53% da população (os 40% mais pobres) eram responsáveis por menos de 10%, ao passo que os 10% mais ricos atingiam 40% do consumo (THWALA, 2004: 3-5). A implantação do GEAR agravaria muito essa situação, pois em 2000 mais de 2/3 dos sul-africanos negros viviam na pobreza, sendo que 40% dispunham de menos de US\$ 1/dia. Por outro lado, a pobreza aumentou, tanto nas áreas rurais como nas zonas urbanas. No campo, se aqueles que viviam com menos de US\$ 1/dia constituíam menos de 45% da população, em 1995, este índice corresponderia à metade da população rural em 2000. Quanto às zonas urbanas, a pobreza aumentou de 36% para 40% no mesmo período (HOOGEVEEN; ÖZLER, 2005: 9-10). Ademais, pesquisas indicam que, apenas entre 1999 e 2002, 4 milhões de sul-africanos tornaram-se pobres (ROBERTS, 2004: 8). Esses dados se refletem diretamente na questão da subnutrição infantil: durante a década de 1990, o número de crianças abaixo do peso subiu de 9,3% para 10,3%, e o retardamento mental na faixa de 1 a 6 anos aumentou de 22,9%, em 1994, para 23,3%, em 1999 (ROBERTS, 2004: 13).

13 Ao final de 2001, menos de 2% das terras haviam sido transferidas para a população negra, e das 68.878 petições apresentadas com o propósito de reivindicar restituição, apenas 12.678 haviam sido julgadas, significando benefício para menos de 40.000 domicílios predominantemente urbanos, dos quais cerca de 40% receberam compensação monetária e não terras (THWALA, 2004: 8-9). Outros dados que ilustram a ineficiência da proposta de reforma agrária referem-se ao fato de que, embora o GEAR prevísse a distribuição de 25,5 milhões ha, até 1999 apenas 480.400 ha haviam sido entregues a 45.454 famílias. Diante de tal fracasso, em agosto de 2001 o governo lançou o Programa de Redistribuição de Terras para o Desenvolvimento Agrícola. Porém, mais uma vez a proposta estava voltada para o mercado, porquanto o público-alvo era eminentemente composto de fazendeiros de tempo integral. Isto se comprova facilmente pelo fato de que o programa previa a exigência de uma contribuição mínima por parte dos beneficiários de cerca de US\$ 500, o que, evidentemente, excluía em definitivo a maioria dos pobres do campo. Ademais, dentro da previsão orçamentária, somente 0,33% eram destinados ao Departamento de Assuntos Agrários. Diante

ca deixada pelo regime do *apartheid*, e que chegava, em 1993, a US\$ 18,9 bilhões. Com isso, entre 1993 e 1998, a África do Sul transferiu para o mercado financeiro internacional cerca de 6,7% do PIB e 24% do orçamento apenas com o pagamento de juros (CARTER; MAY, 2001: 1993). E a solução propugnada, ou seja, as privatizações realizadas durante a década de 1990, não resultaram em qualquer benefício em termos de redução da dívida ou de modernização da economia (NATTRASS; SEEKINGS, 2000: 27)<sup>14</sup>.

## 2. Interesses preponderantes nas relações comerciais entre China e África do Sul

O comércio sino-africano data, no mínimo, de 3000 anos, e foi muito incrementado a partir da década de 1990, quando se iniciou a política chinesa de maior aproximação com o continente africano. Em relação à África do Sul, o estabelecimento de trocas regulares com a República Popular da China (RPC) se deu em 1994, quando as autoridades sul-africanas começaram a fazer contatos com o país, no intuito de contornar a gravíssima crise econômica<sup>15</sup>. Assim, ainda no início daquele ano, a *SAB Miller*, maior cervejaria da África do Sul, faria investimentos no país asiático por meio de uma *joint-venture* com a *China Resources Enterprises Group* (CRE). O objetivo era criar a *China Resources Breweries* (CRB) que, em 10 anos, se tornaria a segunda maior cervejaria chinesa (SHELTON, 2005: 14). A seguir, outras empresas se estabeleceram na China, como a *Kumba Resources*, parte da *Anglo-American* que, em 1994, investiu US\$ 10 milhões na produção de zinco e num

---

disso, estudos apontaram para a perspectiva de que seriam necessários 150 anos para completar o processo de restituição de terras, e de 125 anos para que a redistribuição chegasse ao fim. Nesse quadro, o que se verifica é a manutenção da extrema desigualdade na distribuição da renda rural, consequência direta dos padrões de posse da terra. O setor agrícola permanece sob o domínio de cerca de 60 mil grandes fazendeiros, sendo que a maioria deles é branca. Ao mesmo tempo, o acesso aos recursos naturais é negado a mais de 13 milhões de pessoas que vivem em áreas marginais, e a 7 milhões de trabalhadores daquelas fazendas (THWALA, 2004: 9-10).

14 Como se vê, a opção do governo do CNA pela estratégia preconizada pelo Consenso de Washington agravou a pobreza e a miséria da grande maioria da população sul-africana. E embora muitos autores afirmem que a pobreza deixou de ser determinada por fatores raciais, baseando-se, depois de 1994, na posição social, a questão nos parece bizantina, tendo em vista que, na África do Sul, ser negro e ser pobre são, em grande medida, a mesma coisa (SEEKINGS, 2005).

15 Ao analisar as relações comerciais entre China e África do Sul, é preciso dividi-las em duas fases. A primeira delas, a partir da década de 1960, marcada por trocas oficiais com Taiwan, ao mesmo tempo em que a RPC fornecia ajuda para os grupos que lutavam contra o *apartheid*, especialmente o CNA. A segunda fase teve início na década de 1990, quando ocorreu a democratização da África do Sul e a ascensão de Nelson Mandela à presidência do país. Na primeira fase, as relações diplomáticas entre Taiwan e África do Sul foram estabelecidas oficialmente em 1962, e as respectivas representações receberam *status* de embaixadas em 1976. Era um contato baseado, fundamentalmente, no anticomunismo e no compartilhamento de uma situação internacional de Estados-párias, e Taipei ignorava sumariamente as sanções impostas ao governo sul-africano. No tocante às relações comerciais, as empresas de Taiwan investiam principalmente no setor têxtil e no comércio varejista e, entre as décadas de 1960 e 1990, estima-se que cerca de 10 mil taiwaneses emigraram para a África do Sul. Já a segunda fase, teve início em 1989, quando o governo sul-africano enviou mensagem a Pequim com vistas a estabelecer relações diplomáticas formais. A resposta chinesa foi impor, como condições, o fim do *apartheid* e o cancelamento dos contatos com Taiwan. Assim, quando o regime racista enfim se desmantelou, em 1991, as negociações foram retomadas. Finalmente, em novembro de 1997, a África do Sul aderiu ao princípio de uma só China, rompendo relações diplomáticas com Taiwan. O reconhecimento da RPC se daria em janeiro de 1998 (SEEKINGS, 2005: 301-302).

terminal de minério no Porto de Qingdao (AFRICAN LABOUR RESEARCH NETWORK, 2009: 36), e a *Landpac* que, desde 1995, passaria a fornecer tecnologia para construção, manutenção e reparação de rodovias.

O intercâmbio comercial cresceria rapidamente: em 1991, as trocas somavam US\$ 14 milhões, chegando a US\$ 1,5 bilhão em 1997 (SHELTON, 2005: 13-14). Em 1998, a sul-africana *MIH* passou a trabalhar com a *State Academy for Radio, Film and Television* (SARFT) e com a *China Central Television* (CCTV) para a manutenção de uma plataforma avançada de televisão. Pelo acordo, a *MIH* forneceria serviços para 15 grandes clientes, como a *CCTV*, a *Macao Cable*, a *Shangai Cable* e a *TVB Hong-Kong*, e, por meio de *joint-ventures*, ofereceria programas de entretenimento, interatividade e comércio pela Internet. O avanço do intercâmbio permitiu que, em 2005, as empresas sul-africanas estivessem envolvidas em cerca de 70 projetos de investimentos na China, com recursos de US\$ 300 milhões, a maioria nos setores de construção de portos, bebidas, manufaturas, têxteis, e material de construção (SHELTON, 2005: 11-14). Outros grandes investidores são: *SAPPI*, parte da *Anglo-American*, para produção de papel; *Polifin*, fabricante de produtos químicos; e *ABSA* e *NEDCOR*, do setor financeiro (KAPLINSKY; McCORMICK; MORRIS, 2007: 32).

A África do Sul é, atualmente, o único país africano com significativos investimentos externos diretos (IEDs) na China. Contudo, esses investimentos, que chegaram a US\$ 106 milhões em 2005, decresceram a partir de então, chegando em 2014 ao mais baixo patamar desde o ano 2000<sup>16</sup>. Conforme pode ser observado na tabela 1:

**Tabela 1. IEDs da África do Sul na China (2000-2015) - em milhões US\$**

Ano	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Valor	9	106	95	69	26	41	66	13	16	13	6	2

Fontes: BRICS, 2013: 193; BRICS, 2014: 174; BRICS, 2015: 196, e BRICS, 2016: 202.

Quanto aos investimentos chineses na África do Sul, cresceram muito desde 1998, e o país tornou-se o maior destino desses recursos no continente. Os principais setores são energia, eletrônicos, tecnologia, mineração e metalurgia, telecomunicações, têxteis, bancos comerciais, transportes, manufaturas, construção civil e automóveis. Na tabela 2, abaixo, podemos ver a evolução dos IEDs da China na África do Sul:

**Tabela 2. IEDs da China na África do Sul (2000-2015) – em milhões US\$**

Ano	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Valor	41	18	47	41	454	4.808	42	411	-14	-815	-89	42	233

Fontes: BRICS, 2013: 193; BRICS, 2014: 174; BRICS, 2015: 196; e BRICS, 2016: 202.

<sup>16</sup> Destaque-se também que muitas das empresas sul-africanas com presença na China estão registradas em outros países ou em Hong Kong, de onde controlam suas operações, uma vez que essas firmas temem o problema do reconhecimento da propriedade intelectual. Em relação a essa questão, o exemplo mais significativo é o da *SASOL*, que desenvolveu tecnologia para extração de petróleo do carvão. Evidentemente, com suas enormes reservas desse minério, o governo chinês logo manifestou interesse por um acordo, firmado em junho de 2006, com o estabelecimento de uma sociedade com empresas nativas em duas usinas no nordeste do país (KAPLINSKY; McCORMICK; MORRIS, 2007: 32).

Nota-se que o ápice desses investimentos ocorreu em 2008, caindo acentuadamente em 2009. Em 2010, voltou ao patamar de 2007, mas em 2011, e pela primeira vez em quase duas décadas, apresentou resultado negativo, mantendo-se assim em 2012 e 2013. Em 2014 retomou o volume de 2006 e, em 2015 teve uma grande elevação. Um dos maiores investimentos chineses na África do Sul ocorreu no setor financeiro, em 2007, quando o *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC) adquiriu cerca de 20% das ações do *Standard Bank of South Africa*, maior grupo financeiro do continente (em volume de depósitos). Outros bancos chineses atuam no país. O principal é o *China Construction Bank* (CCB), com o maior volume de operações e quase US\$ 100 milhões em depósitos, que promove o comércio e os investimentos entre a África do Sul, a *Southern African Development Community* (SADC) e a China. Tanto o CCB quanto o *Bank of China* têm grande parte dos depósitos em moeda estrangeira. E há ainda o *China Everbright Bank*, instituição comercial com alguns acionistas privados (KAPLINSKY; McCORMICK; MORRIS, 2007: 312).

Relativamente à construção civil, a *China National Overseas Engineering Corp.* (COVEC) recebeu US\$ 42 milhões da *Trans Caledon Tunnel Authority* (TCTA), estatal de fornecimento de água sul-africana, para o desenvolvimento de um projeto de abastecimento (KAPLINSKY; McCORMICK; MORRIS, 2007: 32). Pouco depois, a empresa venceu uma licitação de US\$ 61 milhões para a construção do *Vaal River Eastern Sub-System Augmentation Project* (KAPLINSKY; McCORMICK; MORRIS, 2007: 35). Já a *Citic-Acre Construction* ganhou, em 2005, uma licitação no valor de US\$ 45,5 milhões para demolição e reconstrução da fábrica da *Mittal Steel Newcastle*, além da ampliação de uma usina de gás. E três empresas chinesas formaram um consórcio com a *BEE*, vencendo uma licitação de US\$ 200 milhões para a construção de docas na Richard Bay. O problema na construção civil é que as empresas chinesas fazem propostas de preços até 20% menores que os praticados pelas firmas da África do Sul, e vencem muitas concorrências, inclusive em outros mercados do continente. Diante disso, os empresários sul-africanos denunciam práticas desleais, como descumprimento da legislação trabalhista e importação de trabalhadores chineses.

Quanto à produção de manufaturas, muitas empresas de artigos eletrônicos têm entrado no mercado sul-africano por meio de braços locais de multinacionais. É o caso da *Lenovo*, maior produtora chinesa de computadores que, em 2004, comprou a fábrica da *IBM* por US\$ 1,8 bilhão, abrindo, em seguida, um escritório na África do Sul. Já a *Hi-Sense*, entrou no país em 1997 por meio da indústria de produtos eletrônicos *Daewoo*, passando a exportar para mais de 10 países da região. Por sua vez, a *Huawei Technologies* fornece suplementos para equipamentos de telecomunicações para o mercado sul-africano por intermédio de parcerias com a *Telkom*, a *MTN*, a *Vodacom* e a *Cell-C* (KAPLINSKY; McCORMICK; MORRIS, 2007: 313-314). Também a *SVA* e a *XOCECO* (esta última operando por meio da subsidiária local *Sinoprime Investment and Manufacturing South Africa*), têm estabelecido montadoras na África do Sul (KAPLINSKY; McCORMICK; MORRIS, 2007: 47).

O setor de bens de consumo leves também tem recebido grandes investimentos chineses. Exemplo é a *Shanghai Industrial Investments Corporation* (SIIC), subsidiária da estatal *SOE Shanghai Industrial*, que investiu principalmente na Província de Kwa Zulu-Natal. No setor de navegação, a *COSCO* passou a usar a África do Sul como base para operações regionais. Já na mineração, diversas empresas chinesas atuam no país<sup>17</sup>.

17 Os principais exemplos são: 1) *Zijin Mining*, que adquiriu 20% da *Ridge Mining*, mineradora de platina; 2) *Sinosteel*, que comprou a mina de cromo da *Tweefontein* e 50% de uma fundição da *Samancor Chrome's Tatse*,

No que se refere ao comércio varejista, os investimentos da China têm provocado grande emigração para a África do Sul: calcula-se que há no país entre 200 mil e 300 mil chineses envolvidos no setor, tanto nas áreas rurais como urbanas<sup>18</sup>. O fenômeno tem levado ao surgimento de *Chinatowns* e *shopping centres* chineses nas cidades, os quais se tornaram fornecedores para mascates e “sacoleiros” africanos e indianos, oriundos de todas as partes do país, e até mesmo de outras nações, como Botswana, Zimbábue, Angola, Nigéria e Gana. Ou seja: a África do Sul se tornou ponto de aquisição de produtos chineses no continente, levando ao surgimento de um pólo de atração econômica, o que, indiretamente, promove as indústrias de turismo e de armazenamento<sup>19</sup>.

Quanto às exportações totais da África do Sul para a China, têm crescido regular e significativamente, como se pode ver da tabela 3, abaixo:

**Tabela 3. Exportações totais da África do Sul para a China (2000/2015) – em milhões US\$**

Ano	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Total</b>	1037	3443	4085	6618	9235	8712	14903	32108	44671	48319	44591	30182

Fontes: BRICS, 2014: 166-167; BRICS, 2015: 185-186; e BRICS, 2016: 194-195.

Observe-se que, desde o princípio do século XXI, houve aumento das exportações sul-africanas para a China, caindo apenas em 2009, exatamente o ano mais grave da crise econômica mundial iniciada em 2007/2008. Todavia, a partir de 2010, o crescimento foi vertiginoso, chegando, em 2013, a US\$ 48.319 milhões. Porém, voltou a cair em 2014, fenômeno que se acentuou bastante em 2015, quando o volume retornou aos níveis de 2011.

É preciso ressaltar que, desde o início, os principais produtos que a África do Sul exporta para a China são minérios e metais: entre 2001 e 2005, as vendas corresponderiam a 73% do total, chegando ao valor de US\$ 10,1 bilhões em 2012 (AFRICAN LABOUR RESEARCH NETWORK, 2009: 188). Ademais, note-se que, com exceção dos diamantes, houve significativa queda dessas exportações entre 2013 e 2014. A tabela 4, abaixo, indica os valores dos principais minérios exportados pela África do Sul para a China em 2013 e 2014:

**Tabela 4. Exportações de minérios da África do Sul para a China (2013-2014) – em milhões US\$**

Minério	Valor (2013)	Valor (2014)
<b>Ferro</b>	6.024	4.869

além de participar de uma *joint-venture* com a *Limpopo Economic Development Enterprise* (LIMDEV) para a criação da *ASA Metals*; 3) *Jisco*, siderúrgica que adquiriu 29,1% da *International Ferro Metals*; e 4) *China Minmetals Development Company*, braço da estatal *Shangai Minmetals Group*, que entrou em entendimentos com a *Mission Point* e a *Versatex of South Africa* para a aquisição dos direitos de exploração de um depósito de ferro-cromo no valor de US\$ 4,5 milhões (KAPLINSKY; McCORMICK; MORRIS, 2007: 314-315).

18 Somente em Johannesburg, calcula-se que vivem 160 mil chineses (KAPLINSKY; McCORMICK; MORRIS, 2007: 47).

19 Essa imigração tem gerado tensões com a comunidade de chineses nascidos na África do Sul, os quais, durante o regime de *apartheid*, eram classificados como *coloured* e, portanto, sujeitos à discriminação. Assim, e tendo em vista as políticas afirmativas adotadas a partir da democratização, a Suprema Corte sul-africana determinou, em 2008, que os indivíduos de origem chinesa que obtiveram a cidadania antes de 1994 fossem incluídos na categoria de negros, o que lhes permite obter vantagens de acordo com as leis de empoderamento (KAPLINSKY; McCORMICK; MORRIS, 2007: 315-316).

Diamantes	2.407	4.323
Cromo	1.153	959
Carvão	1.097	450
Manganês	916	872

Fontes: BRICS, 2014: 169; BRICS, 2015: 191.

Além dos minérios, são significativas também as exportações de máquinas e equipamentos, produtos químicos, papel e celulose, têxteis e vestuário, e animais vivos, além de produtos agrícolas, favorecidos por diferenças sazonais. Contudo, a maior parte das exportações é de produtos brutos, o que acaba levando à criação de empregos no país asiático (AFRICAN LABOUR RESEARCH NETWORK, 2009: 307-308). Quanto aos artigos manufaturados, a tabela 5, abaixo, indica os valores dos principais produtos exportados pela África do Sul para a China, em 2012, bem como o crescimento percentual dessas vendas em relação a 2011:

**Tabela 5. Principais produtos manufaturados exportados pela África do Sul para a China (2012) – em milhões US\$**

Produto	Valor	Diferença em relação a 2011 (%)
Mecânicos e Elétricos	6.620,0	12,7
Vestuário e Acessórios	1.906,8	1,7
Produtos de Alta Tecnologia	1.789,9	-11,0
Sapatos e insumos	1.037,6	46,8
Têxteis	976,3	7,1
Mobília	738,2	110,0
Processadores de dados	635,1	-4,8
Produtos de ferro ou aço	377,8	7,8
Produtos agrícolas	372,9	9,7
Caminhões e containers	361,4	-10,7

Fonte: BRICS, 2013: 186.

Como se pode perceber, no que diz respeito a produtos de alta tecnologia, em 2012 houve queda de 11% em relação a 2011. Quanto a processadores de dados, a queda foi de 4,8%, e no que se refere a *caminhões e containers*, o decréscimo atingiu 10,7%. Já o crescimento maior se deu em relação a produtos de menor valor agregado, como sapatos (46,8%) e mobília (110%).

No que tange à China, desde o princípio exportou principalmente artigos manufaturados, especialmente calçados, têxteis, plásticos, aparelhos elétricos e roupa de mesa. Em suma, o crescimento do comércio China-África do Sul levou as trocas a atingirem, em 2002, US\$ 2 bilhões, passando a US\$ 6 bilhões em 2004, com um aumento de 52,8% em relação a 2003. Em 2005, o valor chegaria a US\$ 7,2 bilhões, montante que subiria para US\$ 13 bilhões em 2007, com um crescimento de 45% em relação a 2006 (AFRICAN LABOUR RESEARCH NETWORK, 2009: 303). Em 2008, esse fluxo chegaria a US\$ 9,23 bilhões, a US\$ 14,9 bilhões em 2010, US\$ 32,1 bilhões em 2011, e US\$ 44,61 bilhões em 2012 (BRICS, 2013: 183). Diante disso, em 2006, a África do Sul reconheceu a China como economia de

mercado. A partir de então, o país se tornaria o sexto principal destino das exportações chinesas, e passou a representar 20% do comércio sino-africano<sup>20</sup>.

É preciso salientar que, sendo a maior parte das exportações chinesas para a África do Sul de produtos manufaturados, alguns setores da economia local têm sido duramente atingidos. É o caso da indústria têxtil e de vestuário que, desde 2005, foi fortemente prejudicada, principalmente com a liquidação da *Multifibras*. Em 2006, este fato levaria o governo sul-africano a anunciar a adoção, por dois anos, de quotas para 31 categorias de têxteis e artigos de vestuário importados da China, com o objetivo de permitir a reestruturação da indústria local e criar condições de competição com a produção chinesa (AFRICAN LABOUR RESEARCH NETWORK, 2009: 45). Porém, a medida se mostrou ineficaz, pois as importações da China foram substituídas por produtos oriundos de outros países, como Índia, Paquistão, Bangladesh, Vietnã e Zimbábue. No caso deste último, o crescimento das importações foi de 93%, o que, segundo especialistas, explica-se pela maquiagem dos artigos, com a colocação de etiquetas indicando uma origem, quando o produto, de fato, provém da China (AFRICAN LABOUR RESEARCH NETWORK, 2009: 45). Nas tabelas 6, 7, 8 e 9 abaixo, podemos ver alguns dados sobre o comércio entre China e África do Sul:

**Tabela 6. Saldo da África do Sul na balança comercial com a China (2000/2015) – em milhões US\$**

Ano	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo	23	-383	-1683	-810	617	1346	4103	18746	29348	21488	28869	24242

Fontes: BRICS, 2014: 166-167; BRICS, 2015: 192-193; e BRICS, 2016: 194-195.

**Tabela 7. Comércio entre China e África do Sul em 2013 (artigos selecionados) – em milhões US\$.**

Exportações da China para a África do Sul			Exportações da África do Sul para a China		
Produtos	Valor (em milhões US\$)	Variação (% em relação ao ano anterior)	Produtos	Valor (em milhões US\$)	Variação (% em relação ao ano anterior)
Artigos elétricos e mecânicos	7.782	17,6	Minério de ferro e concentrados	6.024	8,6
Artigos de alta tecnologia	2.496	39,4	Diamantes	2.407	75,2
Artigos de vestuário e acessórios	1.926	1,0	Cromo e concentrados	1.153	30,7
Fios e tecidos	987	1,1	Carvão e linhita	1.097	-30,1
Calçados e partes	854	-17,7	Manganês e concentrados	916	61,4
Mobília e partes	821	11,3	Produtos agrícolas	498	17,1
Máquinas automáticas de	662	4,3	Artigos mecânicos e elétricos	420	62,7

<sup>20</sup> Isso se explica não só por ser o país mais desenvolvido do continente, como também por ser riquíssimo em minérios. De fato, a África do Sul é o maior produtor mundial de ouro (14% da produção global e 40,1% das reservas conhecidas), além de possuir 87,7% do estoque de platina, 80% de manganês, 72,4% de cromo e 27% de vanádio (LAFARGUE, 2005: 2; e DALY, 2008: 2).

<b>processamento de dados</b>					
<b>Produtos de aço e ferro</b>	493	30,4	<b>Lixo e fragmentos de metais</b>	217	15,6
<b>Díodes e semi-condutores</b>	486	1.045,4	<b>Lã</b>	189	9,7
<b>Painéis solares</b>	456	1.101,0	<b>Veículos automotores</b>	185	87,2

Fonte: BRICS, 2014: 168-169.

**Tabela 8. Comércio entre China e África do Sul em 2014 (10 principais artigos) – em milhões US\$**

<b>10 maiores exportações da China para a África do Sul</b>			<b>10 maiores exportações da África do Sul para a China</b>		
<b>Produtos</b>	<b>Valor (em milhões US\$)</b>	<b>Variação (% em relação ao ano anterior)</b>	<b>Produtos</b>	<b>Valor (em milhões US\$)</b>	<b>Variação (% em relação ao ano anterior)</b>
Vestuário e acessórios	1.813	-5,9	Minério de ferro e concentrados	4.869	-19,4
Fios, tecidos e artigos compostos	959	-2,8	Diamantes	4.323	79,6
Calçados e partes	766	-10,2	Cromo e concentrados	959	-17,0
Máquinas de processamento de dados	615	-7,2	Manganês e concentrados	872	-5,0
Mobília e partes	579	-29,5	Carvão e linhita	450	-59,0
Aparelhos de telefonia	521	34,5	Pasta de celulose	387	-116,5
Produtos de aço e ferro	500	1,5	Lixo e fragmentos de metais	191	-11,2
Auto-partes e acessórios	482	-2,3	Lãs	188	-0,2
Casacos, bolsas e malas	298	-23,4	Frutas e castanhas desidratadas	161	75,5
Louça e porcelana	275	-33,3	Autopartes e autopeças	136	-14,4

Fonte: BRICS, 2015: 189 e 191.

**Tabela 9. Comércio entre China e África do Sul em 2015 (artigos selecionados) – em milhões US\$**

<b>Exportações da China para a África do Sul</b>			<b>Exportações da África do Sul para a China</b>		
<b>Produtos</b>	<b>Valor (em milhões US\$)</b>	<b>Variação (% em relação ao ano anterior)</b>	<b>Produtos</b>	<b>Valor (em milhões US\$)</b>	<b>Variação (% em relação ao ano anterior)</b>
Artigos de vestuário e acessórios	1.681	-7,2	Diamantes	3.739	-13,5
Fios e tecidos	952	-0,7	Minério de ferro e concentrados	3.062	-37,0
Calçados e acessórios	718	-6,3	Cromo e concentrados	1.202	25,5



Máquinas para processamento de dados	668	8,7	Manganês e concentrados	732	-16,2
Telefones	614	17,8	Pasta de celulose	344	-11,1
Artigos de ferro e aço	560	12,0	Cobre e artigos de cobre	212	114,9
Autopeças e autopartes	521	8,1	Lã	181	-3,7
Mobiliás e partes	506	-12,7	Frutas frescas, desidratadas e castanhas	174	8,3
Artigos de couro	287	-3,7	Petróleo cru	117	-----
Artigos de plástico	266	4,9	Lixo e fragmentos de metais	92	-51,9

Fonte: BRICS, 2016: 196-197.

Constata-se que o saldo da balança comercial, que foi desfavorável à África do Sul de 2005 a 2007, passou a ser positivo de 2008 a 2015, com acentuado crescimento em 2012.

Mas há outros dados a serem salientados. Com efeito, quando se verificam os principais produtos comercializados em 2013, 2014 e 2015, chama a atenção tanto a queda do valor das exportações da China para a África do Sul como das exportações deste último país para a RPC. Isto explica, em grande medida, o crescimento continuado do saldo da balança comercial em favor da África do Sul. Por outro lado, nota-se que a China exporta para a África do Sul um volume muito maior de produtos industriais, com maior valor agregado. Porém, é preciso ressaltar que, em 2014 e 2015, os principais produtos exportados pela China para a África do Sul referem-se a artigos manufaturados de baixo valor agregado, o que pode indicar uma tendência à destruição gradativa das indústrias trabalho-intensivas sul-africanas. Isto tem provocado sérios efeitos. Exemplo é a estimativa de que, somente no ramo têxtil sul-africano, cerca de 70 mil empregos foram perdidos em virtude da concorrência chinesa (AFRICAN LABOUR RESEARCH NETWORK, 2009: 48).

Outro setor que tem sofrido é o de produção de bens de consumo duráveis, com perda de empregos industriais. Estes e outros fatos têm levado os empresários sul-africanos a acusarem judicialmente as firmas chinesas de *dumping*, uma vez que receberiam fortes subsídios<sup>21</sup>. Quanto às principais exportações da África do Sul para a China, continuaram a se concentrar em minérios, diamantes e metais. Em resumo, e a despeito de duas décadas de crescimento das trocas entre os dois países, a balança comercial da África do Sul em relação à China continua fortemente dependente de produtos minerais.

21 Exemplo marcante é o caso do fornecimento de pias de cozinha de aço inoxidável, pois os produtos chineses seriam vendidos abaixo do preço da própria matéria-prima local. Diante do crescimento das importações, de 0% para 60%, em apenas três anos, a *Franke Kitchen Systems*, subsidiária do grupo suíço *Franke*, denunciou o fato de que as pias chinesas receberiam subsídios da ordem de 47,7% do valor do produto, além de diversos incentivos, como prêmios por desempenho nas exportações, e empréstimos, tarifas e câmbios preferenciais, o que vinha ameaçando 500 empregos na África do Sul. Contudo, pressões chinesas sobre a matriz suíça levaram à retirada do processo (AFRICAN LABOUR RESEARCH NETWORK, 2009: 310-311). A competitividade dos artigos chineses, que afeta a produção sul-africana, manifesta-se também no mercado internacional. É o caso, por exemplo, dos móveis para jardim: em 2005, uma mobília produzida na África do Sul era negociada por 60 libras, enquanto os produtos oriundos do Vietnã e da China podiam ser obtidos por 38 e 30 libras, respectivamente (AFRICAN LABOUR RESEARCH NETWORK, 2009: 47).

E nesse sentido, há mais um aspecto a ressaltar, referente ao fato de que o grande incremento das trocas entre os dois países não tem contribuído para reduzir o desemprego na África do Sul, que permanece altíssimo, como se pode ver nas tabelas abaixo:

**Tabela 10. População da África do Sul (em milhões de pessoas)**

Ano	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Total</b>	44,4	47,3	48,0	48,7	49,3	50,1	50,8	51,6	52,3	53,2	54,0	55,0
<b>&lt; de 15 anos</b>	15,6	15,7	15,7	15,7	15,7	15,8	15,8	15,9	16,0	16,1	16,2	16,6
<b>15 a 24 anos</b>	9,0	9,3	9,5	9,7	9,9	10,1	10,3	10,4	10,4	10,5	10,5	10,4
<b>25 a 59 anos</b>	17,0	19,0	19,3	19,6	20,0	20,3	20,7	21,2	21,7	22,2	22,8	23,5
<b>&gt; de 60 anos</b>	2,7	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	4,0	4,1	4,3	4,4	4,5	4,4

Fontes: BRICS, 2015: 25; e BRICS, 2016: 27.

**Tabela 11. África do Sul: população economicamente ativa (em milhões de pessoas)**

Ano	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Total</b>	12,3	----	----	13,4	13,5	14,6	14,2	13,8	14,1	14,4	14,9	15,1	15,7
<b>Agricultura</b>	1,4	0,8	0,7	0,9	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9
<b>Mineração</b>	0,4	----	----	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
<b>Indústria</b>	1,8	----	----	1,9	2,0	2,1	2,0	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
<b>Serviço Público</b>	0,1	----	----	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Construção</b>	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,4
<b>Comércio</b>	2,9	2,7	3,2	3,5	3,3	3,3	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,2
<b>Transporte</b>	0,7	----	----	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
<b>Finanças</b>	1,0	----	----	1,4	1,5	1,8	1,9	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0	2,2
<b>Serviços</b>	2,1	2,3	2,3	2,4	2,5	2,8	2,8	2,9	3,0	3,2	3,4	3,5	3,6
<b>Empregados Domésticos</b>	1,3	----	----	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3
<b>Desempregados</b>	3,7	3,0	3,9	3,9	3,9	4,2	4,4	4,6	4,6	4,8	4,9	5,1	5,3

Fontes: BRICS, 2013: 34; BRICS, 2015: 37; e BRICS, 2016: 41.

**Tabela 12. África do Sul: proporção da população desempregada (em %)**

Ano	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Desempregados</b>	23,3	24,7	22,8	22,6	22,3	22,5	23,7	24,9	24,8	24,9	24,7	25,1	25,3
<b>Desempregados (&lt; de 25 anos)</b>	45,0	51,0	48,3	46,7	46,5	45,6	48,3	51,2	50,3	51,7	51,4	51,3	50,1

Fontes: BRICS, 2014: 33; BRICS, 2015: 37; e BRICS, 2016: 41.

Como se pode ver dos dados apresentados acima, a população sul-africana tem crescido, em média, 1,47% ao ano. Todavia, fica claro que esse aumento se verifica principalmente pelo incremento da população com mais de 25 anos. Ao mesmo tempo, a população entre 15 e 24 anos cresceu de 9 milhões, no ano 2000, para 10,5 milhões, em 2014, um aumento de 16,66%. Já o desemprego relativo a esta faixa etária cresceu de 45% em 2000, para 51,3% em 2014, totalizando um acréscimo de 6,3% no mesmo período. Ou seja:

a África do Sul não tem tido sucesso em criar empregos para sua população mais jovem, o que, com certeza, gera enorme desesperança e graves problemas sociais.

### 3. O risco de desindustrialização da África do Sul

O modo de vida contemporâneo é resultado da industrialização. A Revolução Industrial dividiu o mundo entre ricos (países da Europa e EUA) e pobres. Posteriormente, alguns poucos países da Ásia conseguiram dar um salto, alcançando o nível tecnológico exigido nas sociedades industriais da atualidade, como são os casos de Japão, Coréia do Sul e Taiwan. Hoje, estas nações têm um padrão de desenvolvimento pós-industrial, registrando aumento do desemprego, decréscimo da participação da indústria na geração de empregos e, principalmente, queda da participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB). Assim, o termo desindustrialização é utilizado para descrever transformações estruturais nas economias avançadas, que registram indícios de declínio de seus setores industriais desde a década de 1950 (RODRIK, 2015).

Foi também a partir dos anos de 1950 que um grande número de países pobres adotou um modelo substitutivo de importações, possibilitando o surgimento de uma indústria de transformação. Recentemente, em muitas dessas nações, a participação industrial começou a encolher. Dessa forma, as economias subdesenvolvidas da África e da América Latina foram se transformando em economias de serviços, antes de completarem seus respectivos processos de industrialização. Esse efeito foi chamado de *desindustrialização precoce* (RODRIK, 2015). Rubens Ricupero aborda a diferença entre desindustrialização normal e precoce. Segundo ele,

A desindustrialização precoce é a variante patológica da chamada “desindustrialização positiva”. Quando a industrialização completa com êxito o processo do desenvolvimento, elevando a renda *per capita* a um nível alto e autossustentável, o setor manufatureiro começa a declinar, em termos relativos, como proporção do produto e do emprego. Isso ocorre em um contexto de crescimento rápido e pleno emprego, no momento em que se atinge renda *per capita* elevada. O fenômeno é patológico quando aparece em economias em que a renda permanece reduzida e em contextos de baixo crescimento. Nesse caso, o processo de industrialização abortou antes de dar nascimento a uma economia próspera de serviços, capaz de absorver a mão de obra desempregada pela indústria (RICUPERO, 2014).

A desindustrialização pode, em casos específicos, ocorrer devido a um efeito conhecido como *doença holandesa*, referência à redução de competitividade dos produtos industriais holandeses após a exploração de gás natural pelo país na década de 1960 (CORDEN, 1984: 359). Os diversos casos de doença holandesa abriram caminho para a fundamentação da teoria da maldição dos recursos naturais. Em todo caso, foi comprovado que, historicamente, as economias com abundância de recursos naturais registram taxas de crescimento menores que aqueles países com escassez. No século XVII, a Holanda, pobre em recursos naturais, superou a Espanha, a despeito da disponibilidade de ouro e prata em suas colônias do Novo Mundo. Nos séculos XIX e XX, a Suíça e o Japão, também carentes de recursos naturais, ultrapassaram economias que os detinham em grande quantidade, como é o caso da Rússia. Recentemente, Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura emergiram no cenário

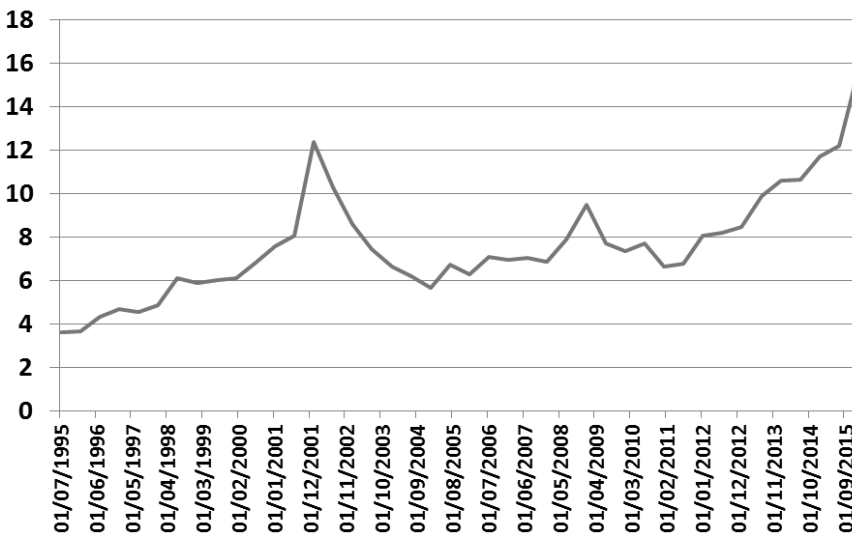
internacional, enquanto países ricos em petróleo, como México, Venezuela e Nigéria falharam na superação do subdesenvolvimento. Por outro lado, podemos argumentar que economias com recursos abundantes, tais como Grã-Bretanha, EUA e Alemanha, estão na vanguarda do desenvolvimento industrial. Entretanto, à medida que mais e mais barateiam os custos de transporte, a proximidade de recursos naturais com a manufatura em uma economia nacional não constitui mais um fator preponderante: países como Japão e Coreia do Sul se tornaram produtores mundiais de aço, apesar de sua total dependência da importação de minério de ferro (SACHS; WARNER, 1995: 3-4).

Diversas pesquisas indicam que, em diferentes partes do globo, vem ocorrendo um deslocamento da produção de manufaturas para a Ásia, particularmente para a China (SALAMA, 2012; RODRIK, 2015). Ao mesmo tempo, o gigante asiático importa cada vez mais matérias primas e tem adotado uma estratégia de aproximação com o continente africano para assegurar o fornecimento de recursos primários necessários para o seu crescimento.

Considerando-se os fatos apresentados acima, e apesar de o saldo do comércio entre China e África do Sul ser favorável a este último, é possível indicar algumas razões pelas quais o país africano não tem obtido maiores vantagens com o incremento das trocas com a China. Com efeito, a África do Sul pode constituir um novo caso de doença holandesa, um processo estimulado pela exportação de minérios. Senão, vejamos.

Primeiramente, a entrada de investimentos chineses tem acentuado a valorização do *rand*, que se verifica desde a liberalização comercial, em 1995, com o conseqüente aumento das importações. No gráfico 1, abaixo, podemos ver o valor do *rand* em relação ao dólar, no período de julho de 1995 a janeiro de 2016:

**Gráfico 1. Valor do *rand* (ZAR) em relação ao dólar (US\$) – 3/7/1995 a 4/1/2016 (datas selecionadas)**



Fonte: SOUTH AFRICAN RESERVE BANK, 2015.

Verifica-se que o *rand* se manteve valorizado em quase todo o período. Houve uma significativa desvalorização entre meados de 2001 e o início de 2002, mas, em janeiro de

2003, a moeda sul-africana já havia voltado ao patamar de julho de 2001. Ocorreu nova desvalorização entre meados de 2008 e o início de 2009 (coincidindo, portanto, com a eclosão da crise econômica internacional), mas em meados de 2009 o *rand* havia se valorizado novamente. Uma desvalorização mais acentuada da moeda sul-africana só se daria a partir de meados de 2013, seguindo a desaceleração da economia chinesa, iniciada em 2012.

Neste ponto, convém levantar algumas considerações a respeito da questão do desenvolvimento e da desindustrialização. Segundo Wilson Cano,

Desenvolvimento é o resultado de um longo processo de crescimento econômico, com elevado aumento da produtividade média, sem o qual o excedente não cresce o bastante para acelerar a taxa de investimento e diversificar a estrutura produtiva e do emprego. Esse processo intensifica a industrialização e urbanização para transformar de maneira progressista as estruturas sociais e políticas do país. Ademais, também se alterarão e modernizarão hábitos e costumes da sociedade. Quando um país se desenvolve mostra alguns indicadores econômicos básicos que se aproximam daqueles já obtidos pelos demais desenvolvidos: elevado nível de renda per capita e forte diminuição da participação do setor agrícola no Produto Interno Bruto (PIB) e no emprego. Passa, portanto, a ostentar menos de 10%, por força do aumento mais que proporcional obtido pelos setores de indústria e de serviços. A diminuição é apenas relativa, uma vez que o crescimento dos demais setores e da urbanização obrigam a agricultura a crescer, diversificar e modernizar-se, reduzindo a diferença de seus resultados em relação aos dos demais setores, para assim proporcionar maior homogeneidade estrutural econômica e social. Se a industrialização não avançar e diversificar-se, a modernização agrícola ficará obsoleta ou dependerá de grandes importações de insumos modernos e de bens de capital. Para que isso ocorra, a industrialização tem de avançar e crescer mais que os outros setores, aumentar a produtividade, alterar sua estrutura – no sentido de implantar os compartimentos de bens de capital e intermediários, contribuindo, assim, para a diversificação da pauta exportadora e, se possível, para a melhoria das contas externas (CANO, 2012: 1-2).

Nesse sentido, é conveniente analisar a evolução do PIB sul-africano e as correspondentes participações dos setores primário, secundário e terciário na sua composição:

**Tabela 13. África do Sul: dados selecionados das contas nacionais (2000/2015)**

Ano Base: 2010 = 100

ZAR 1 = US\$ 0,25 em 31/12/2010

Ano	PIB (em bilhões US\$)	Índice do PIB (%) – 2010 = 100	Participação do setor primário no PIB (em bilhões US\$)	Participação do setor secundário no PIB (em bilhões US\$)	Participação do setor terciário no PIB (em bilhões US\$)
2000	236,57	71,1	23,00	52,85	139,75
2006	459,85	90,7	43,92	87,42	279,20
2007	527,37	95,5	53,35	100,47	317,35
2008	592,27	98,6	66,35	118,10	349,85

2009	626,92	97,0	67,22	122,72	379,35
2010	687,00	100,0	74,00	130,52	419,20
2011	756,25	103,2	82,75	138,35	460,17
2012	815,62	105,5	85,42	150,62	498,87
2013	883,57	107,8	89,57	165,95	537,72
2014	949,12	109,5	92,82	179,15	579,15
2015	997,75	110,9	92,50	184,02	613,62

Fonte: BRICS, 2016: 54; e SOUTH AFRICAN RESERVE BANK, 2015.

Podemos constatar que, em termos nominais, tem ocorrido tanto o crescimento do PIB como a participação dos setores primário, secundário e terciário na sua composição. Porém, ao observar a tabela 14, abaixo, veremos que há um decréscimo lento, porém constante, da participação do setor secundário, ao mesmo tempo em que o setor terciário permanece abrangendo cerca de 60% do PIB. Quanto ao setor primário, houve pequeno aumento da participação entre 2007 e 2013, mas a partir de então, voltou aos patamares do ano 2000.

**Tabela 14. África do Sul: dados selecionados das contas nacionais (2000/2015)**

Ano Base: 2010 = 100

Ano	PIB (em bilhões US\$)	Índice do PIB (%) – 2010 = 100	Participação do setor primário no PIB (%)	Participação do setor secundário no PIB (%)	Participação do setor terciário no PIB (%)
2000	236,57	71,1	9,72	22,34	59,07
2006	459,85	90,7	9,55	19,01	60,71
2007	527,37	95,5	10,11	19,05	60,17
2008	592,27	98,6	11,20	19,94	59,06
2009	626,92	97,0	10,72	19,57	60,51
2010	687,00	100,0	10,77	18,99	61,01
2011	756,25	103,2	10,94	18,29	60,84
2012	815,62	105,5	10,47	18,46	61,16
2013	883,57	107,8	10,13	18,78	60,85
2014	949,12	109,5	9,77	18,87	61,01
2015	997,75	110,9	9,27	18,44	61,50

Fonte: BRICS, 2016: 54; e SOUTH AFRICAN RESERVE BANK, 2015.

Por outro lado, analisando-se as tabelas 15 e 16, abaixo, seria possível argumentar que a produção industrial e a produção de eletricidade têm-se mantido relativamente constantes, o que poderia significar a não existência de um processo de desindustrialização na África do Sul. Senão, vejamos:

**Tabela 15. África do Sul: índice de produção industrial (2000/2014) – Ano precedente = 100**

Ano	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Produção Industrial</b>	104,2	102,8	104,7	104,2	99,6	86,2	104,6	102,8	102,3	101,2	99,9

Fontes: BRICS, 2014: 88; BRICS, 2015: 98.

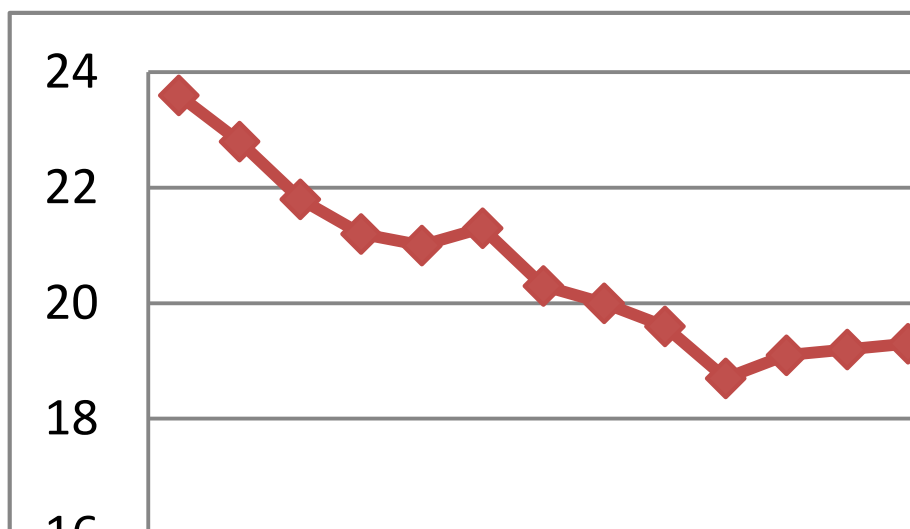
**Tabela 16. África do Sul: produção de eletricidade (2000/2012) – em bilhões kw/h**

Ano	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Produção de Eletricidade</b>	210,7	244,9	253,8	263,5	258,3	249,6	259,6	262,5	257,9	256,1	252,6

Fontes: BRICS, 2014: 88; BRICS, 2015: 98.

Entretanto, a simples análise do setor secundário como um todo talvez não caracterize a realidade, porquanto o crescimento da indústria extrativista pode estar ocultando a existência de uma crise da indústria manufatureira. Nesse sentido, analisemos o gráfico 2, a seguir:

**Gráfico 2. Indústria de transformação (valor adicionado, % do PIB)**



Fonte: Banco Mundial & OCDE, 2015.

Como se pode verificar no gráfico, a partir da década de 1990, a África do Sul iniciou um processo consistente de redução da indústria de transformação no PIB, que passou de 23,6% em 1990, para 13,2% em 2015. Essa retração representa uma queda da relevância do setor da ordem de 56% em 25 anos. Diante desses dados e da evidência de manutenção de um câmbio valorizado, é importante lembrar a advertência feita por Luiz Carlos Bresser Pereira:

O desenvolvimento econômico só é possível se o país contar com uma taxa de câmbio competitiva que estimule as exportações e os investimentos. A evidência empírica em relação a esta proposição é clara: todos os

países que se desenvolveram no século XX, como o Japão, a Alemanha e a Itália e, mais recentemente, os países asiáticos dinâmicos, contaram sempre com taxas de câmbio que viabilizavam o desenvolvimento da indústria manufatureira. Estudos econométricos recentes têm confirmado esse fato. Por outro lado, a teoria econômica ensina que os países em desenvolvimento deveriam crescer mais rapidamente do que os ricos, (...) porque esses países contam com mão de obra mais barata para competir internacionalmente e porque podem imitar e comprar tecnologia a custo relativamente barato. (...) Na maioria dos casos dos países em desenvolvimento, entretanto, (...) desde 1980 (...) as taxas de crescimento por habitante são inferiores às que prevalecem nos países ricos. Provavelmente, uma das razões mais importantes desse resultado é a doença holandesa (...) (BRESSER PEREIRA, 2010: 117).

De acordo com o autor, a doença holandesa ou maldição dos recursos naturais caracteriza-se como

(...) uma falha de mercado decorrente da existência de recursos naturais baratos e abundantes usados para produzir commodities (e da possível elevação dos preços destas) que são compatíveis com uma taxa de câmbio mais apreciada do que aquela necessária para tornar competitivos os demais bens comercializáveis. Ao utilizarem recursos baratos, as respectivas commodities causam a apreciação da taxa de câmbio porque podem ser rentáveis a uma taxa mais apreciada do que a necessária pelos outros bens comercializáveis produzidos com a melhor tecnologia disponível no mundo. Os recursos são “baratos” porque dão origem a rendas ricardianas para o país, ou, em outras palavras, são baratos porque seus custos e correspondentes preços são menores do que aqueles existentes no mercado internacional (BRESSER PEREIRA, 2010: 121).

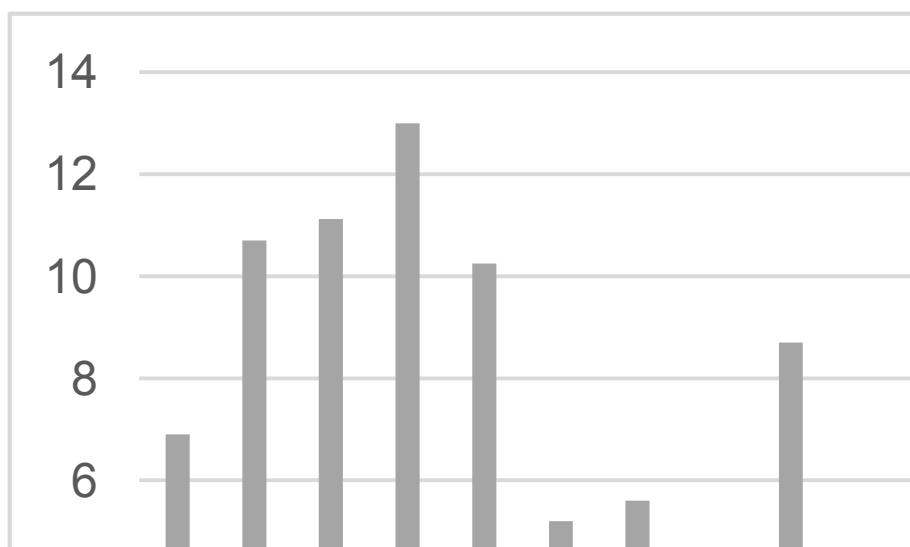
Contudo, Bresser Pereira ressalta que a doença holandesa não constitui o único elemento que leva à apreciação da taxa de câmbio nos países subdesenvolvidos. Para ele, há uma série de fatores que contribuem para o fenômeno, tais como

(...) a maior rentabilidade dos investimentos nos países em desenvolvimento que atrai capitais externos e pressiona a taxa de câmbio para baixo; a proposta de “aprofundamento financeiro”, ou seja, de aumento das taxas de juros nos países em desenvolvimento para atrair capitais externos; o populismo cambial praticado por políticos irresponsáveis que está baseado em taxa de câmbio apreciada; a tentação sempre presente de usar a apreciação do câmbio para controlar a inflação; e a política de crescimento com poupança externa proposta pelos países ricos (...) que implica em déficits em conta corrente (BRESSER PEREIRA, 2010: 121-122).

Em face desses comentários, observe-se o gráfico 3, abaixo:



**Gráfico 3. Taxa de Juros Real (%), África do Sul**



Fonte: Banco Mundial & FMI: 2015.

Podemos observar que a taxa de juros real na África do Sul, ou seja, o valor da taxa de juros nominal menos a taxa de inflação, tem-se mantido elevada nos últimos vinte anos. Dessa forma, o investimento produtivo se torna menos atraente que investimentos especulativos no mercado financeiro. E, conforme apontado por Bresser Pereira, a taxa de juros real elevada atrai capitais estrangeiros e valoriza a moeda local. Logo, muitos países subdesenvolvidos que conheceram processos importantes de industrialização, como é o caso da África do Sul, estão enfrentando uma ameaça de desindustrialização precoce, provocada pela convergência de juros elevados, baixo crescimento, câmbio sobrevalorizado e abertura comercial, o que dificulta a adoção de políticas industriais e fragiliza essas economias.

A seguir, apresentamos dados relativos ao valor de venda de produtos selecionados, no período de 2000 a 2013:

**Tabela 17. África do Sul: valor das vendas por produto (2000/2013) – em milhões ZAR (US\$ 1 = ZAR 11,851 em 18/5/2015)**

Valor das vendas por produto	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Minério de ferro e aço	35966	67627	81247	101383	136229	80390	95250	98755	96706	103509
Veículos automotores	48984	79387	93587	97114	105610	74998	88567	92886	93886	105665
Utilidades domésticas	5923	8652	9906	10090	9884	9363	9611	9868	10599	11252
Química básica	25.753	40074	46026	55139	79908	57256	61968	70685	76439	85927
Madeira processada	3662	6548	7442	8017	8165	6599	7372	7860	8463	9103
Papel e celulose	25879	33434	36966	39584	47488	44269	48623	50190	53173	56744

<b>Minerais não metálicos</b>	14965	27135	29946	33860	36471	36677	35310	37395	39059	42583
<b>Têxteis</b>	6018	6057	6051	6409	6422	5702	5221	5221	5236	5764
<b>Calçados</b>	2534	2457	2588	2784	3101	3159	3276	3390	3609	3804

Fonte: BRICS, 2014: 93.

Como se pode verificar, entre 2000 e 2015, o PIB da África do Sul cresceu constantemente, mas a participação da indústria como componente do PIB reduziu-se de 22,34% em 2000, para 18,44% em 2015, uma diferença negativa de 3,90% (Ver tabela 14). Ao mesmo tempo, tanto o índice de produção industrial como o de fornecimento de eletricidade têm se mantido razoavelmente estáveis. Quanto ao valor das vendas por produto, nota-se que apenas o setor têxtil apresenta queda, ao passo que o setor calçadista tem crescido muito pouco.

Finalmente, há alguns outros elementos que precisam ser levados em conta no que diz respeito à evolução recente da economia sul-africana. De fato, a renda *per capita* da população era de US\$ 6.483 em 2014 (BRICS, 2016: 14), o segundo índice mais baixo entre os países dos BRICS. Ao mesmo tempo, o coeficiente de Gini de 2011 era de 0,65 (BRICS, 2016: 14), o mais alto do grupo, indicando que a África do Sul continua sendo um país extremamente desigual e que o crescimento da economia não tem contribuído para mudar significativamente essa situação.

Conforme as análises e os dados apontados acima, podemos levantar a hipótese de que a África do Sul corre sério risco de desindustrialização. Primeiramente, devemos considerar a cotação do *rand*, que só apresentou significativa desvalorização a partir de meados de 2013. Em segundo lugar, destaque-se uma relativa crise na indústria local, que no período entre 2000 e 2015 reduziu sua participação no PIB em quase 4%. Do mesmo modo, não tem apresentado crescimento em seu índice de produção. Acrescente-se que a participação do setor secundário tem se mantido mais estável do que os números relativos apenas à indústria de transformação, podendo indicar que a indústria extrativista esteja em crescimento. Por outro lado, não se verifica aumento da participação do setor primário como proporção do PIB, enquanto a participação do setor terciário mantém-se muito elevada. Por fim, há que se levar em conta o altíssimo índice de desemprego, que não permite o aumento da renda da população.

Finalmente, é possível perceber os efeitos do aumento da competição em relação à produção da indústria trabalho-intensiva chinesa, pois somente nos setores de calçados, roupas e tecidos, os produtos oriundos da China respondem por mais de 50% das importações sul-africanas, gerando também grande impacto no crescimento econômico e no emprego, especialmente entre os grupos de baixa renda que, na verdade, constituem a maioria da população (AFRICAN LABOUR RESEARCH NETWORK, 2009: 308-309).

#### 4. Considerações finais

O processo de industrialização substitutiva de importações, iniciado na África do Sul na década de 1920, entrou em crise nos anos de 1970. Vários fatores contribuíram para isso: a crise econômica mundial daquele decênio, o colapso dos bantustões e a mudança de postura das nações ocidentais em relação ao regime de *apartheid*, que provocou o isolamento crescente do país. No início da década de 1980, houve uma breve reversão

desse isolamento, pois o governo de Ronald Reagan, nos EUA, buscou inserir a África do Sul em sua estratégia global de enfrentamento do comunismo, e o país passou a combater os movimentos guerrilheiros e os regimes de esquerda no subcontinente. Mas a partir de meados daquele decênio, a retomada da resistência ao regime racista, o conseqüente agravamento da repressão e o fim da guerra fria levaram novamente ao completo isolamento da África do Sul.

Podemos considerar que a resposta das elites brancas sul-africanas, de desenvolver uma estratégia que permitisse o fim do *apartheid* com a manutenção de seus privilégios econômicos, gerou novos e graves problemas para a África do Sul, acentuando os antigos. A adoção do ideário neoliberal, preconizado no Consenso de Washington, levou à aceitação da posição do país na nova divisão internacional do trabalho como fornecedor de produtos primários (especialmente minérios) para o mercado mundial, e importador de artigos industrializados e tecnologia.

Quando o CNA chegou ao poder, em 1994, com a eleição de Nelson Mandela, a África do Sul encontrava-se em gravíssima crise econômica. O partido, contudo, manteve em grande medida a política econômica neoliberal, o que agravou sobremaneira as condições de vida da população mais pobre.

Em busca de alternativas para superar a crise, o CNA procurou estabelecer uma parceria econômica com a China. De fato, esse contato contribuiu para a retomada do crescimento econômico. E quando se verificam os resultados até o momento obtidos neste comércio, a primeira impressão é de que ele somente traz benefícios à África do Sul. Entretanto, a análise mais acurada dos dados nos permite perceber a constante e crescente dependência do país em relação à exportação de minérios, levando-nos a considerar que a exploração de recursos naturais tem apreciado o *rand* de tal forma que o desenvolvimento industrial tem sido afetado, a ponto de a indústria de transformação ter perdido 56% de sua relevância na economia sul-africana.

A nosso ver, e de acordo com os dados apresentados, o risco de uma desindustrialização precoce na África do Sul não pode ser descartado. Ainda que este processo se verifique em diversas regiões do globo, pobres e ricas, no caso sul-africano o agravante é a ocorrência de uma desindustrialização antes que haja aumento geral da renda e da dinamização da economia. Lembremos que, na História Econômica, não há registro de países que tenha se desenvolvido sem se beneficiar dos ganhos que o processo de industrialização proporciona. Ademais, as regiões que conheceram processos de desindustrialização também vivem, em decorrência, um problema crônico de desemprego. Assim, e analisando os números do desemprego na África do Sul, podemos observar que estes índices são demasiadamente altos, e sua elevação pode conduzir o país a um colapso econômico e social, impedindo que o país supere as mazelas do subdesenvolvimento, entre as quais se destacam os altos índices de pobreza.

## 5. Referências Bibliográficas

AFRICAN LABOUR RESEARCH NETWORK (2009). *Chinese investments in Africa: a labour perspective*. (Disponível em: <<http://sask-fi-bin-direct-to.fi@Bin/6e9bd57ebe011aef74463ad6b1e4730b/1304174199/application/pdf/298928/China-Africa%20Report%202009-final.pdf>>, acesso em: 30/4/2011).

- BANCO MUNDIAL & OCDE (2015). Manufacturing, value added (% of GDP), South Africa. (Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>, acesso em: 15/05/2017).
- BANCO MUNDIAL & FMI (2015). Real Interest Rate (%), South Africa. (Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>, acesso em: 17/05/2017).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2010). Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana (Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br/papers/2010/2010.Doenca\\_holandesa\\_neutralizacao\\_abordagem\\_ricardiana.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/2010.Doenca_holandesa_neutralizacao_abordagem_ricardiana.pdf)>, acesso em: 26/2/2017)
- BRICS. *Joint Statistical Publication (2013)* (Disponível em: <[www.statssa.gov.za/news\\_archive/Docs/FINAL\\_BRICS%20PUBLICATION\\_PRINT\\_23%20MARCH%202013\\_Reworked.pdf](http://www.statssa.gov.za/news_archive/Docs/FINAL_BRICS%20PUBLICATION_PRINT_23%20MARCH%202013_Reworked.pdf)>, acesso em: 17/5/2014).
- BRICS. *Joint Statistical Publication (2014)* (Disponível em: <[brics.ibge.gov.br/downloads/BRICS\\_Statistical\\_Publication\\_2014.pdf](http://brics.ibge.gov.br/downloads/BRICS_Statistical_Publication_2014.pdf)>, acesso em: 16/5/2015)
- BRICS. *Joint Statistical Publication (2015)* (Disponível em: <[www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2015/BRICS\\_ENG.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/BRICS_ENG.pdf)>, acesso em: 18/8/2016).
- BRICS. *Joint Statistical Publication (2016)* (Disponível em: <[www.mospi.gov.in/sites/default/files/publication\\_reports/BRICS\\_JSP\\_2016.pdf](http://www.mospi.gov.in/sites/default/files/publication_reports/BRICS_JSP_2016.pdf)>, acesso em: 25/2/2017).
- CANO, Wilson (2012). A desindustrialização no Brasil. *Economia e sociedade*. Campinas, v. 21, número especial.
- CARTER, Michael R., MAY, Julian (2001). One kind of freedom: poverty dynamics in post-apartheid South Africa. *World Development*. Londres: Elsevier, v. 29, nº 12. (Disponível em: <<http://www.tessproject.com/seminar>>, acesso em: 27/4/2007).
- CATCHPOWLE, Lesley, COOPER, Christine (1999). *No escaping the financial: the economic referent in South Africa*. (Disponível em: <<http://les.man.ac.uk/pa97/papers/cooper57.pdf>>, acesso em: 27/4/2007).
- CORDEN, Warner Max (1984). Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation. *Oxford Economic Papers*, v. 36, nº 3, pp. 359-380.
- DALY, John C. K (2008). *Feeding the dragon: China's quest for african minerals* (Disponível em: <[http://www.frankhaugwitz.eu/doks/security/2008\\_01\\_China\\_Quest\\_for\\_Minerals\\_in\\_Africa\\_Jamestown.pdf](http://www.frankhaugwitz.eu/doks/security/2008_01_China_Quest_for_Minerals_in_Africa_Jamestown.pdf)>, acesso em: 21/5/2010).
- DÖPCKE, Wolfgang (1998). Uma nova política exterior depois do apartheid? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974-1998. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. v. 41, nº 1 (disponível em: <[www.unb.br/irel/ibsa/docs/umanovapolitica.pdf](http://www.unb.br/irel/ibsa/docs/umanovapolitica.pdf)>, acesso em: 27/4/2007).
- FAGE, J. D (1995). *História da África*. Lisboa: Edições 70.
- HOOGEVEEN, Johannes G., ÖZLER, Berk (2005). Not separate, not equal: poverty and inequality in post-apartheid South Africa. *The William Davidson Institute*. Michigan: The University of Michigan Business School. (disponível em:

- <[http://neumann.hec.ca/neudc2004/fp/ozler\\_bert\\_juillet\\_8.pdf](http://neumann.hec.ca/neudc2004/fp/ozler_bert_juillet_8.pdf)>, acesso em: 27/4/2007).
- KAPLINSKY, Raphael; McCORMICK, Dorothy; MORRIS, Mike (2007). The impact of China on Sub-Saharan Africa. *IDS Working Paper 291*. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- LAFARGUE, François (2005). China's presence in Africa. *China perspectives*. (Disponível em: <<http://chinaperspectives.revues.org/document519.html>>, acesso em: 21/5/2010).
- MENDONÇA, Marina Gusmão de (2008). *Histórias da África*. São Paulo: LCTE.
- NATTRASS, Nicoli, SEEKINGS, Jeremy (2000). Globalisation and inequality in South Africa. Poverty and income inequality in developing countries: a policy dialogue on the effects of globalisation. Paris: OECD-IEA. (Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/54/51/2682442.pdf>>, acesso em: 27/4/2007).
- NKRUMAH, Kwame (2016). *Luta de classes na África*. São Paulo: Raízes da América.
- ROBERTS, Benjamin (2004). *Empty stomachs, empty pockets: poverty and inequality in post-apartheid South Africa*. (Disponível em: <[http://www.hspress.ac.za/user\\_uploads/tbIPDF/2005\\_18\\_State\\_of\\_the\\_Nation\\_2004-2005~16112004111750AM.pdf](http://www.hspress.ac.za/user_uploads/tbIPDF/2005_18_State_of_the_Nation_2004-2005~16112004111750AM.pdf)>, acesso em: 27/4/2007).
- RICUPERO, Rubens (2014). Desindustrialização precoce: futuro ou presente do Brasil? *Le Monde Diplomatique Brasil*. (Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1604>>, acesso em: 1/11/2014).
- RODRICK, Dani (2015). Premature deindustrialization (revised). *Journal of Economic Growth*. London, Centre for Economic Policy Research. (Disponível em: <[http://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrick/files/premature\\_deindustrialization\\_revised2.pdf](http://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrick/files/premature_deindustrialization_revised2.pdf)>, acesso em: 22/01/2017).
- SACHS, Jeffrey; WARNER, Andrew (1995). Natural resources abundance and economic growth. *National Bureau of Economic Research*.
- SALAMA, Pierre (2012). China-Brasil: industrialización y desindustrialización temprana. *Cuadernos de Economía*. Bogotá, v. 31, nº 56, pp. 223-252 (Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttex&pid=S0121-477220120001000009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0121-477220120001000009&lng=en&nrm=iso)>, acesso em 22/1/2017).
- SAUL, John S (2002). Cry for the beloved country: the post-apartheid denouement. *Development Studies Seminar*. Johannesburg: RAU. (Disponível em: <<http://generalupdate.rau.ac.za/sociology/saul.pdf>>, acesso em: 27/4/2007).
- SEEKINGS, Jeremy (2005). The colour of desert: race, class and distributive justice in post-apartheid South Africa. *Centre of Social Science Research*. Cape Town: University of Cape Town. (Disponível em: <[www.sarpn.org.za/documents/d00001817/CSSR\\_Seekings\\_Sept2005.pdf](http://www.sarpn.org.za/documents/d00001817/CSSR_Seekings_Sept2005.pdf)>, acesso em: 27/4/2007).
- SHELTON, Garth (2005). China, Africa and South Africa advancing south-south co-operation In:

BORON, Atilio, LECHINI, Gladys (Org). *Politics and social movements in an hegemonic world: lessons from Africa, Asia and Latin America*. Buenos Aires: CLACSO. (Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/politics/Shelton.rtf>>, acesso em: 30/4/2011).

SOUTH AFRICAN RESERVE BANK (2015) (Disponível em:

<[www.resbank.co.za/Research/Rates/Pages/SelectedHistoricalExchangeAndInterestRates.aspx](http://www.resbank.co.za/Research/Rates/Pages/SelectedHistoricalExchangeAndInterestRates.aspx)>, acesso em: 10/9/2016).

THOMSON, Alex (2008). *US foreign policy towards apartheid South Africa (1948-1994): conflict of Interests*. Nova York: Palgrave MacMillan.

THWALA, Wellington (2004). *D. A experiência sul-africana de reforma agrária*. Trad. Clayton Mendonça Cunha Filho. (Disponível em:

<[www.landaction.org/gallery/SouthAfricanLandReform-Portuguese](http://www.landaction.org/gallery/SouthAfricanLandReform-Portuguese)>, acesso em: 27/4/2007).

# El Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional: bases de formulación, dimensión interna y diálogo sinorteamericano<sup>1</sup>

*The Chinese Dream of National Rejuvenation: its formulation bases, internal dimension and Chinese- American dialogue*

Gustavo Santillán<sup>2</sup>

**Resumen:** Este trabajo examina las bases políticas de formulación de la diplomacia china, analizando la noción de Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional y sus implicancias para la definición de prioridades de Política Exterior por parte de la República Popular China (RPCh). Se sostiene que el Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional estuvo construido en permanente interpelación a la imagen del Sueño Americano, estableciendo a partir de allí las particularidades que la cultura china tradicional ofrece en lo específico a esta imagen. Esto supone que el principal sujeto de interlocución del Sueño Chino es precisamente la potencia norteamericana. Esta prioridad insume buena parte de los esfuerzos diplomáticos de la RPCh, y condiciona el carácter de dichos esfuerzos.

**Palabras clave:** China; Estados Unidos; Sueño Chino; Sueño Americano; Política Exterior

**Abstract:** This work examines the political basis of China's diplomacy by analyzing the Chinese Dream of National Rejuvenation notion, together with its implications for the definition of foreign policy priorities on behalf of the People's Republic of China (PRC). It is maintained that the Chinese Dream of National Rejuvenation was constructed by means of a permanent interpellation to the image of the American Dream, establishing from then the peculiarities that the traditional Chinese culture has to offer to this image. This implies that the main interlocution subject of the Chinese Dream is, precisely, the North-American power. This priority, in turn, takes a great deal of the PRC diplomatic efforts, thereby conditioning the character of such efforts.

**Keywords:** China; United States; Chinese Dream; American Dream; Foreign Policy

---

1 Recibido: 21/02/17. Aceptado: 18/10/17

2 Profesor, Licenciado y Doctor en Historia (Universidad Nacional de Córdoba, UNC). Especialista en Estudios de Asia Oriental – mención en China (UNC). Posdoctorado en Ciencias Sociales (Universidad Estadual de San Pablo, UNESP). Investigador Asistente, CIECS (CONICET y UNC). Profesor Asistente en Historia Contemporánea de Asia y África, Introducción al Estudio de China Precontemporánea e Historia Social y Política I (UNC). Miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África (ALADAA) – sección Argentina, y del Foro Académico – Observatorio América Latina/Asia Pacífico, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). E mail: [gustavo.santillan@gmail.com](mailto:gustavo.santillan@gmail.com)

## 1. Introducción

El Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional forma parte de la definición estratégica de objetivos en la RPCh a partir de la emergencia del liderazgo de Xi Jinping (desde su asunción como Secretario General del Partido Comunista de China –PCCh–, en 2012), ha sido un importante sustento conceptual de la diplomacia del país asiático (dirigiendo por ende tanto su establecimiento de prioridades como la morfología de los esfuerzos concretos que el país ha desplegado a partir de entonces en la escena internacional) y, más aún, ha contribuido a construir una imagen china tanto ante su opinión pública como en el exterior.

El carácter de esta idea ha implicado de manera significativa el privilegio de los Estados Unidos (EE.UU.) como interlocutor principal de los esfuerzos diplomáticos chinos, atento a la presentación de la actual emergencia del país asiático como la aparición de una potencia global responsable en la escena mundial. Debe considerarse de manera vinculada a este punto el énfasis en un aspecto atinente a la “dimensión interna” del Sueño Chino: la expansión de las clases medias urbanas como sustento material de la formulación de esa idea, tal como se expresa en fuentes oficiales y en la (por otra parte escasa) sistematización del término.<sup>3</sup>

La adopción del crecimiento de las clases medias urbanas como supuesto implica asimismo una apertura a formas novedosas de ejercicio de la Política Exterior, caracterizadas por una mayor participación de la sociedad civil (ONGs, instituciones académicas, entidades empresariales y culturales, etc.) en los foros internacionales. Ello redundaría en una apuesta por la ampliación del poder blando de la RPCh, lo que conlleva por ende un alejamiento retórico respecto a la matriz realista de Política Exterior que ha predominado en las definiciones estratégicas chinas desde 1978.<sup>4</sup> Este aspecto pone en cuestión las afirmaciones de John Mearsheimer acerca de una hipotética traslación del poder económico chino en poder militar disruptivo del orden internacional (Lanteigne, 2009: 97; Arrighi, 2007: 323-328)

Por otro lado, en el Sueño Chino se evidencia al mismo tiempo una creciente subordinación de las prioridades diplomáticas de la RPCh respecto a la interlocución sino-norteamericana, hacia donde parecen dirigirse los principales objetivos chinos de Política Exterior, dado el carácter de la compleja relación sostenida con los EE.UU.. En dicha relación coexisten, evidentemente, elementos de cooperación y de competencia (Lanteigne, 2009; Sutter, 2012). Teniendo en cuenta esta última constatación, nuestro trabajo se concentra en el examen de la sutil construcción política manifiesta en la noción del Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional, que en su diseño e ideas componentes consigue abarcar la particular complejidad de la relación sinoestadounidense.<sup>5</sup>

Para sostener estas hipótesis, analizaremos la definición estratégica de Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional tanto en su dimensión interna (construcción y difusión

---

3 La precariedad en la definición es señalada por Wang, 2014:2

4 Aún autores relativamente escépticos de la voluntad constructiva de China en la escena internacional, han reconocido la reciente preocupación de la RPCh por la proyección de su imagen externa: ver por ejemplo Lanteigne, 2009: 1;12-13,30.

5 Dicho de otro modo, en nuestra perspectiva, la escasa sistematicidad de la noción resulta instrumental a la captura de los matices de la relación bilateral.



doméstica de la idea) como en su dimensión externa (orientaciones concomitantes de la diplomacia china), mostrando su necesaria interrelación. Para ello, prestamos particular atención a dos trabajos que circularon en el ambiente intelectual chino en las postrimerías del recambio dirigencial operado en 2012: el primero de ellos es *The China Dream: Great Power Thinking & Strategic Posture in the Post-American Era*, de Liu Mingfu, coronel retirado del Ejército Popular de Liberación (Liu, 2015a). Dicho trabajo fue editado en chino en 2010, y traducido al inglés en 2015. Ello permite suponer la ampliación de la difusión de las ideas del Coronel Liu con posterioridad a 2012.<sup>6 7</sup>

Como veremos, el tenor del trabajo de Liu evidencia una fuerte asertividad del crecimiento chino en tanto desafío al poder de la potencia establecida, los EE.UU.. En este sentido, el solo examen del libro de Liu permitiría inferir el carácter disruptivo del orden internacional sostenido por Mearsheimer. El cuadro es, sin embargo, más complejo. Para dar cuenta de esta complejidad analizaremos, en segundo lugar, un trabajo de Helen Wang que, con el mismo título que el de Liu y publicado en el mismo año, muestra una faceta bien distinta del Sueño Chino (Wang, 2010). En este libro se establece un permanente parangón entre el Sueño Chino y el Sueño Americano, marcando (y sosteniendo la existencia de) similitudes y diferencias y, por ende, la potencialidad para el diálogo permanente entre las sociedades china y estadounidense. La elección del trabajo de Helen Wang como fuente permite, asimismo, poner de relieve los matices implícitos en la noción de Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional, noción que ha sido interpretada en ocasiones en clave preponderantemente nacionalista (Wang, 2014). En segundo lugar, lo que ambas fuentes tienen en común, sin embargo, es la permanencia privilegiada de los EE.UU. como sujeto de interlocución de la RPCh. Esta afirmación compone la primera parte de nuestra hipótesis.

Dado el peso que adquiere el examen de fuentes relevantes para la comprensión del Sueño Chino en el presente trabajo, lo expuesto supone que el mismo no aborda las relaciones sino-estadounidenses en sí mismas, sino a través de uno de sus aspectos: el ambiente político-intelectual, condicionante del significado atribuible a la noción del Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional, abriendo claves para su interpretación en el medio internacional.

## 2. El Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional: dimensiones doméstica y externa

El Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional fue oficialmente comunicado a la ciudadanía china por Xi Jinping, entonces flamante Secretario General del PCCh, en no-

---

6 Como señalaremos en nuestra siguiente sección, el proceso de innovación y modificación de las ideas políticas en el seno del liderazgo ha operado de manera gradual y no disruptiva, durante el periodo de Reforma y Apertura (1978- actualidad).

7 Dado que uno de los objetivos que articulan el presente artículo consiste en la exposición manifiesta del carácter de la interlocución sinoestadounidense en la noción del Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional, es relevante el análisis de trabajos traducidos al inglés. Ello supone, en lo metodológico, que nuestra aproximación subordina el examen filológico de dichas ideas. Para aproximarse a estudios de este tipo sobre el Sueño Chino, además del trabajo citado de Wang Zheng (Wang, 2014), ver Schell y Delury, 2013, y DeBary y Lufrano, 1999.

viembre de 2012 y durante la presentación de la exhibición “El Camino al Rejuvenecimiento”.<sup>8</sup> De la siguiente manera: “Yo creo firmemente que el objetivo de conseguir una sociedad moderadamente próspera en todos los aspectos puede ser alcanzado en 2021, cuando el PCCh celebre su centenario; el objetivo de construir a China como un país socialista que sea próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado y armonioso puede ser alcanzado para 2049, cuando la RPCh marque su centenario; y el sueño de rejuvenecimiento de la nación china será finalmente realizado.” (Xi, 2014: 38)<sup>9</sup>

Para comenzar a comprender en profundidad esta idea, es necesario especificar con anterioridad las características generales de formulación y reformulación político-programática al interior del PCCh durante el periodo de Reforma y Apertura (1978-actualidad). Allí, y más específicamente tras la última revulsión interna que esta organización sufrió como consecuencia del Incidente de Tiananmen (1989), el liderazgo ha reforzado la institucionalización de la sucesión en la dirección partidaria y en el aparato gubernamental (esto es, el relevo ordenado y previsible de la dirigencia responsable cada diez años, sin sanciones drásticas para la oposición interna hasta 2012)<sup>10</sup>, y el ordenamiento de la orientación de las líneas políticas generales: de manera relevante para nuestros propósitos, esto significa su presentación como una evolución acumulativa de progresos en el manejo teórico de los desafíos que la coyuntura práctica y la situación realmente existente plantea en cada momento al liderazgo partidario y gubernamental (Fewsmith, 2006: 165-271). Así, tras la inauguración de cada Congreso del PCCh, lo que ocurre es una sistematización de la orientación política vigente en un *leitmotiv* que es acumulado como aporte teórico del Presidente saliente a los principios-guía del Partido, de los cuales el Marxismo-Leninismo-Pensamiento Mao Zedong sigue siendo oficialmente su base fundamental. De esta manera, a la fecha, el PCCh se encuentra guiado por el Marxismo-Leninismo-Pensamiento Mao Zedong, la Teoría de Deng Xiaoping, el Pensamiento Importante de las Tres Representaciones de Jiang Zemin, y la Aproximación Científica al Desarrollo de Hu Jintao (Li, 2013)<sup>11</sup>. Este último principio incluye los objetivos mencionados de construcción de una sociedad “moderadamente próspera” para 2021 y de conclusión de la “modernización socialista” para 2049.<sup>12</sup>

---

8 La exhibición es una muestra permanente del Museo Nacional de China, que realiza una trayectoria expositiva de la experiencia nacional del país entre la Primera Guerra del Opio (1839-1942) y la actualidad, con énfasis en el periodo de “humillación nacional” que concluiría en la liberación de la opresión japonesa tras la Segunda Guerra Mundial. Wang (2014:2).

9 De aquí en adelante, la traducción es propia.

10 Desde luego, con la notable conclusión en el *affaire* Bo Xilai (2012), sobre el que la investigación académica local e internacional puede ofrecer a la fecha escasos elementos detallados de juicio. Para mayor información y seguimiento sobre la política china, pueden consultarse los informes cuatrimestrales del China Leadership Monitor de la Hoover Institution (CLM, 2016) a cargo de respetados especialistas.

11 De manera interesante, Xi Jinping, en su discurso de inauguración como Secretario General del Partido (noviembre de 2012) ha evitado mencionar a los principios anteriormente expuestos como Teorías. (cf. Tsai, 2013: 1-2). Ello está relacionado con un reforzamiento de la personalidad de Xi Jinping en el centro del liderazgo, proceso que se encuentra a la fecha en curso.

12 Estos objetivos se enmarcan en la aspiración previa de construir una “sociedad armoniosa”. Por otra parte, el escalonamiento “sociedad moderadamente próspera-modernización socialista” constituye una sucesión de estadios inspirada en la “estrategia en tres etapas” mencionada por primera vez por Deng Xiaoping en 1987 (Deng, 1993: 236); en última instancia, remite asimismo al acervo neoconfuciano tardío.

Si el cumplimiento de estas tareas constituye el sueño Chino<sup>13</sup>, el mismo también es postulado como “Sueño del Mundo”, por cuanto implica el establecimiento de una nueva forma de lidiar con los asuntos internacionales (Tsai, 2013: 2-3). Puede señalarse de este modo que el Sueño Chino posee tanto una dimensión interna como externa. Ambas dimensiones, como veremos, se encuentran intrínsecamente relacionadas.

## 2.1 El Sueño Chino de Rejuvenecimiento nacional: fundamentos internos y dialéctica sinorteamericana

Amén de haberse constituido retóricamente sobre la base de los objetivos estratégicos preestablecidos de construir una sociedad moderadamente próspera y completar la modernización socialista del país, y de haber sido gestionada su conceptualización y reelaboración a cargo de un equipo de académicos vinculados al PCCh encomendado para la ocasión por el liderazgo (Tsai, 2013: 2-5), el término presenta aún un cierto grado de ambigüedad.

Esta ambigüedad relativa está relacionada con el juego político inherente a la compleja relación entre China y los EE.UU.. Al respecto, una de las primeras menciones explícitas del “Sueño de China” apareció en 2010 en el libro citado *The China Dream...*, de Liu Mingfu. Allí se señala que el Sueño de China consiste en “superar a los EE.UU. para convertirse en la nación mundial líder”. (Liu, 2015a: 1). Más aún, se ubica a este sueño como el legado centenario de tres líderes: Sun Yat-sen, Mao Zedong, y Deng Xiaoping.

El paradigma de crecimiento chino que Liu desarrolla en su libro es competitivo, una suma cero entre naciones: es por ello que se escoge la mención antecedente de Sun Yat-sen (aunque Sun no hablara específicamente en términos de “Sueño Chino”) dado que, en el contexto de formación de las ideas del fundador del Guomindang (siglo XIX tardío), la preponderancia del positivismo y del social-darwinismo hacían que se insistiese una y otra vez en el carácter competitivo del orden internacional. En dicho orden y época, China claramente estaba perdiendo la “guerra entre naciones” a manos de las potencias imperialistas.

Liu recupera entonces el acervo de ideas de Sun para señalar asimismo que uno de los caminos para completar el Sueño de China y sobrepasar a los EE.UU. reside en el aprendizaje de las técnicas disponibles más avanzadas, desarrolladas por la potencia establecida (Liu, 2015a: 4-5). Este era también el expediente recomendado tanto por Sun como por sus predecesores neoconfucianos tardíos, quienes veían en la importación de técnicas occidentales el medio para realizar la “revitalización” o “rejuvenecimiento” de la nación china. (DeBary y Lufrano, 1999: 258 y ss.). Es en esta línea que Liu también evoca a Deng Xiaoping, citando sus dichos en una conferencia de 1990 dictada sobre el tópico de la “revitalización nacional” en homenaje a Sun Yat-sen. (Liu, 2015a: 11) Cabe señalar que esta conferencia se producía en el contexto de repudio oficial a las sanciones aplicadas por los países occidentales con posterioridad al Incidente de Tiananmen.

El otro expediente señalado por Liu para alcanzar el cumplimiento del Sueño de China es la construcción de un poder militar disuasivo, que acompañe el crecimiento económico de la RPCh. La construcción militar ha de ser para Liu una condición necesaria para otorgarle dignidad nacional a China y darle voz en tanto “país grande” (Malena,

---

13 El escalonamiento de ideas antecedentes al Sueño Chino es desarrollado también por Wang (2014: 6-7).

2010), y evitar que caiga presa de las amenazas de las potencias occidentales. (Liu, 2015b)

Sobre esta base, el Coronel Liu ensaya una proyección histórica de acuerdo a la cual

Antes de que China pueda acceder a la posición de líder mundial en el siglo 21, se requerirá medio siglo de trabajo a lo largo de tres etapas. La primera va a ser la de alcanzar a los EE.UU. y tomar parte activa en un papel de liderazgo en el mundo, allí donde pueda; la segunda será la de correr cuello a cuello con los EE.UU. y conducir al mundo como su socio igualitario; y la tercera etapa será la de conducir al mundo a través del ejercicio del liderazgo y de la gestión global, deviniendo por ende en la nación mundial líder. China ya se encuentra participando activamente en el liderazgo allí donde puede, y va camino a convertirse en un igual con los EE.UU.. Esta etapa durará por otros 20 o 30 años más. (Liu, 2015b)

En estas condiciones, podemos señalar que a) el Sueño de China en el libro de Liu Mingfu constituye una construcción discursiva realizada sobre la base del aspecto competitivo de la relación sino-norteamericana, b) la opinión de Liu no ha sido explícitamente retomada ni replicada por el liderazgo chino contemporáneo,<sup>14</sup> y c) la noción de Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional puede, sin embargo descomponerse en dos partes, evocando los últimos términos de la frase (Rejuvenecimiento Nacional) un acervo neo-confuciano y nacionalista que ha estado presente en las clases ilustradas del siglo XIX tardío, en Sun Yat-sen y Deng Xiaoping (en una coyuntura particular del periodo de Reforma y Apertura)<sup>15</sup>, y en la formulación completa del objetivo por parte de Xi Jinping.

Por otro lado, en relación con la primera parte de dicha formulación, el Sueño Chino, coexistió con la aparición casi simultánea de la idea en el libro de Helen Wang, *The Chinese Dream* (Wang, 2010) donde, sin vincular aquí el término con los principios básicos del liderazgo, se realiza un ensayo sociológico que encuadra a la noción como un producto posible del proceso de modernización del país, a partir del cual sintetizar las aspiraciones vitales de centenares de millones de personas inmersas en esa dinámica.

El texto se refiere a la paulatina consolidación de las clases medias en la sociedad china, partiendo de la constatación de su incremento cuantitativo: en 2010, de acuerdo con la autora, 300 millones de personas, un 25% de la población, estarían cumpliendo ese criterio (Wang, 2010: 8-9)<sup>16</sup>. Realizando una proyección en el tiempo, se estima que para 2025 estas clases medias harán más que duplicarse, llegando a los 612 millones de

---

14 No obstante, vale aclarar lo siguiente: dado que el proceso de formación de política es cada vez más complejo en la RPCh contemporánea, incorporándose de manera subordinada al liderazgo distintos grupos de interés al diseño de política externa (Sutter, 2012:39-69; Lanteigne, 2010:19-39), la visión de un alto mando del EPL no puede soslayarse como expresión relevante. En segundo término, nuestra hipótesis supone que la ambigüedad conceptual del Sueño Chino es instrumental a la captura de la compleja relación sinoestadounidense, que el liderazgo pretende reflejar en la formulación de la nueva idea.

15 Asimismo, existió una mención al rejuvenecimiento nacional realizada por Jiang Zemin a finales de los '90, también en un momento particular de auge nacionalista. cf. Yang, 2001, pp. 34-35; Wang, 2014, 6 y ss.; para el contexto general, Fewsmith, 2006, pp. 81-197

16 En el libro, se define a este sector como "profesionales urbanos y emprendedores de todos los estilos de vida, que tengan títulos universitarios y ganen un ingreso anual de entre 10.000 y 60.000 dólares al año." (Wang, 2010: 8)

personas. Dado que el proceso de urbanización proseguirá su curso previéndose la residencia de 926 millones de personas en las ciudades para ese mismo año, la clase media alcanzará a los dos tercios de la población urbana de China en 2025. Adicionalmente, el incremento de los ingresos de estas clases medias emergentes se estaría produciendo a un ritmo superior al del crecimiento de la economía nacional, gracias a los diferenciales de productividad laboral ganados por estos sectores como consecuencia de su formación educativa. (Wang, 2010: 8-9)

Este movimiento abre una serie de desafíos, entre los cuales se menciona y analiza el crecimiento del sector privado de la economía, el cambio y la fluidez de empleos, ocupaciones e identidades de las personas, la problemática del trabajo, seguridad, ingresos y condiciones de vida de los migrantes de primera y segunda generación provenientes del campo, presiones crecientes sobre el medio ambiente, la emergencia e incremento de demandas democráticas por parte de la sociedad civil en construcción, las relaciones interculturales entre China y Occidente y, finalmente, el campo de las relaciones internacionales o, mejor aún, la interdependencia e integración en el marco de la globalización.

Sin embargo, el punto central del libro no es este examen de las características socio-estructurales del proceso de modernización chino (para ese examen se procede por medio de la exposición de casos individuales resultado de la realización de entrevistas abiertas representativas y de proyecciones econométricas), sino la asunción como supuesto de que un proceso tal promueve un conjunto de aspiraciones individuales inherentes a la experiencia vital de los individuos pertenecientes a las clases medias (el Sueño Chino, en este caso), que conformaría a partir de allí un rasgo identitario del país. Para asumir tal posibilidad se parte de la experiencia histórica de los EE.UU., que se evoca de manera explícita en las primeras páginas del trabajo; el concepto de Sueño Chino se deriva, en este marco, del Sueño Americano epitomizado en los discursos de Abraham Lincoln en Gettysburg (1863) y Martin Luther King en Washington D.C. (1963)<sup>17</sup>.

Sobre estas bases, el libro está direccionado en lo sucesivo hacia el establecimiento de paralelos permanentes entre el sueño chino y el americano, marcando similitudes y diferencias recurrentes. Estas últimas estarían condicionadas por la cultura china tradicional, y de allí que se obtenga, por ejemplo, la persistencia del “colectivismo” chino frente al “individualismo” estadounidense; el colectivismo se manifiesta, para Wang y en el caso de las clases medias chinas, por un mayor grado de presión social (*peer pressure*). Esta presión induce a la sociedad a elevar los estándares y criterios de éxito, incrementando de manera paradójica la competitividad entre las personas e impidiendo la realización de preferencias hedonistas o la definición de valores individuales y trayectorias vitales excéntricas a los criterios convencionales, generalmente centrados en la generación de ingresos y el bienestar material. (Wang, 2010: 52-56). A su vez, la inexistencia de una red de seguridad social formal adecuada en el país refuerza este fenómeno redoblando la presión materialista de la sociedad sobre los individuos, y agregando una dosis de incerteza estructural sobre las trayectorias personales.

Sin embargo, la tradición cultural y el pensamiento chino tradicional ofrecen a los individuos una ventaja para lidiar con este tipo de situaciones, por cuanto se señala que

---

17 La reelaboración retórica del Sueño Chino en relación al Sueño Americano operada con posterioridad a la primera mención del Sueño Chino por parte de Xi Jinping en 2012 cobrará nuevos matices, siendo esta reelaboración sujeta a reflexión en lo sucesivo a lo largo de nuestro trabajo.

la articulación del pensamiento en términos correlativos y dialécticos y el énfasis en la ambigüedad y la complementariedad, antes que en la linealidad, el mecanicismo y el cientificismo occidentales, preparan a las personas para aceptar el carácter fluido y transitorio de la vida en una sociedad dinámica.

El carácter fluido y transitorio de la vida social (y su aceptación por parte de los grupos y de las personas) tiene, por otra parte, un ejemplo concreto en la configuración de la economía nacional, donde las distinciones entre lo público y lo privado son borrosas, y donde los gerentes de las compañías estatales se han reconvertido de manera exitosa en empresarios corporativos con lazos aceitados con la burocracia gubernamental.

De lo expuesto, la autora concluye que la división más profunda entre el Sueño Chino y el Sueño Americano está establecida por la capacidad misma de “soñar”. Wang opone en este punto el carácter inconformista de los individuos respecto a su actual situación como un rasgo característico de la cultura norteamericana frente al pragmatismo chino, para el que no hay más posibilidades que las que existen concretamente en la propia realidad. Al señalar este punto, Wang supone que existen oportunidades potenciales ofrecidas a las personas por su estatus de clase media que no son aprovechadas, dados el tradicional conformismo chino y la presión de familias y empleadores; el mensaje del libro invita a sus conciudadanos a aprovechar estas oportunidades y realizar, por ende, sus sueños como lo hacen sus homólogos en las clases medias urbanas estadounidenses. Si esto ocurre, el resultado de la persecución del Sueño Chino contribuirá a forjar la construcción de una imagen nacional que reforzará la identidad del país.

Dicha identidad no resulta para nada ajena o incompatible con la imagen forjada por el Sueño Americano; marcadas las similitudes y diferencias culturales existentes, se afirma con igual intensidad que el mencionado proceso de modernización, urbanización y expansión de las clases medias estaría generando una creciente interconexión cultural. Es así que se concluye la perfecta compatibilidad del Sueño Chino con el Sueño Americano (vinculada precisamente con el énfasis en las diferencias culturales), resultando esta compatibilidad en una relación de complementariedad entre ambos; en otras palabras, el Sueño Chino tiene mucho que ofrecer al Sueño Americano (solidaridad social y familiar, pragmatismo, reivindicación del papel del Estado en la economía, enfoque “vertical” – *top/bottom*– a la solución de los problemas ambientales, etc.) y el Sueño Americano, mucho que aportar al Sueño Chino (libertad individual, creatividad, diversidad, tolerancia, participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y medioambientales, restricciones al poder corporativo de las empresas, etc.).

De esta manera, se asume que “... El Este y el Oeste son como el yin y el yang del universo. La cultura china pone más énfasis en la energía femenina del universo (yin), la cual incluye a la humildad, la paciencia, el desapego (*letting-be*) y la inmovilidad (*motionless*). La cultura occidental acentúa la energía masculina del universo (yang), la proactividad, la orientación por objetivos, y la toma de acción. Son dos caras de la moneda [...] el desafío es balancearlas...” (Wang, 2010: 56)

Con posterioridad a la publicación del libro de Wang y tras la mención pública del Sueño Chino por parte de Xi Jinping, los medios oficiales comenzaron a señalar la sintonía existente entre la nueva noción y el parecer de la opinión pública nacional, en términos notablemente similares a los expresados en las tesis de Helen Wang:

Los medios de comunicación social chinos están llenos de comentarios acerca del Sueño Chino, en los cuales la gente expresa sus demandas de

educación libre, mejor calidad del aire, y alimentos seguros [...]. Cuando preguntamos a los chinos qué país sienten que es el más ideal [sic] hoy, responden que son los Estados Unidos. Cuando les preguntamos qué país sería ideal en 10 años, dicen que China [...] Este compromiso con el sueño es consistente a través de todos los grupos etarios, y mayor entre la gente más joven, de entre 30 a 39 años. Esta gente, que creció en su mayoría durante el periodo de rápido crecimiento económico de China, tiende a ser más individualista y determinada a avanzar, ya sea encontrando un buen empleo, o comenzando su propio negocio. (China Daily, 2014)

Asimismo, se puso de manifiesto en estos medios<sup>18</sup> la comparación realizada entre el Sueño Chino y el Sueño Americano, utilizando también parámetros similares a los que establecimos en nuestra exposición del trabajo de Helen Wang. En otro relevamiento de las repercusiones de las declaraciones de Xi Jinping, se reseña que

Algunos usuarios de la red compararon y contrastaron el “Sueño Chino” con el “Sueño Americano,” con muchos de ellos diciendo que el segundo trata más acerca de cada individuo, en tanto el “Sueño Chino” trata más acerca de la nación China entera, dijo el usuario de Sina Weibo Leelooyu. El “Sueño Americano”, el ethos nacional de los Estados Unidos, es concebido en su significado como la igualdad de oportunidades para la prosperidad y el éxito, y como la adquisición de la movilidad social ascendente a través del trabajo duro para cada individuo. Pero otros usuarios de la red comentaron que existen más similitudes que diferencias entre los dos sistemas de creencias.

“En tanto que trabajes duro, puedes alcanzar una vida mejor”, dijo el usuario de Internet Lizhiqiang (China Daily, 2012)

Este extracto muestra la imbricación entre las dimensiones interna y externa del Sueño Chino, por cuanto el mismo refiere a un horizonte alcanzable no sólo por el Estado chino, sino por la sociedad en su conjunto. A su vez, este horizonte es identificable en el funcionamiento visible de la sociabilidad estadounidense. Más aún, la realización contemporánea del Sueño Chino, se sigue insistiendo, redundará en la realización mundial de un sueño común a la humanidad entera:

Mientras el pueblo chino persiga su Sueño Chino, un término popularizado por el nuevo líder de China, Xi Jinping, para unir a la nación en pos del desarrollo y la revitalización nacional, contribuirá también a la paz, estabilidad, prosperidad y armonía del mundo en general [...].

Para hacer realidad el Sueño Chino, el pueblo chino debería desarrollar no sólo a su propio país, sino lidiar además de manera adecuada con las

---

18 Los medios que estamos citando, al igual que las fuentes académicas que expondremos a continuación, forman parte de un espacio discursivo orientado a la opinión pública internacional evidenciando posiciones que, ubicándose dentro de los márgenes de las definiciones estratégicas diseñadas por la dirección del PCCh, muestran un mayor grado de apertura respecto a temáticas y críticas provenientes de la prensa y los medios académicos occidentales. Para el *China Daily*, ver OSC, 2007. Esta exposición sirve para marcar aún más los contrastes entre estas posiciones y las establecidas en el libro de Liu Mingfu, coadyuvando a la demostración de nuestras hipótesis.

relaciones entre China y el mundo exterior. El pueblo chino ama a su país, y está además abierto al mundo. China va a desempeñar más responsabilidades internacionales en la medida de sus capacidades. El desarrollo pacífico es la estrategia nacional de China, y es también su expectativa para el mundo. (China Daily, 2013a)

la revitalización de la nación china es el gran sueño de todo su pueblo [...] una culminación de la filosofía tradicional china de “dedicarse uno mismo al bienestar de la familia, del país, y del mundo.”

El “Sueño Chino” es también un concepto nuevo, un concepto importante que China comparte a escala global, con el de “Mundo Armonioso” [...] China va a avanzar de manera inquebrantable a lo largo de la senda del desarrollo pacífico, y se va a abocar a promover el desarrollo en una forma abierta, cooperativa, y mutuamente beneficiosa (China Daily, 2013b)

Finalmente, se advierte que “... China ha sido una víctima histórica de guerras y de agresiones y, por ende, el pueblo chino aprecia la paz.

Aún más, la persecución de la paz está profundamente arraigada en la tradición y en la cultura china, y su pueblo no quiere la expansión militar...” (China Daily, 2013b)

Estas últimas posiciones, que dejan claro cuál es el principal interlocutor del Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional, muestran también con nitidez los dos aspectos de la idea, justificando su descomposición analítica: si es cierto que, por un lado, “China ha sido una víctima histórica de guerras y de agresiones”<sup>19</sup>, por otro lado “la persecución de la paz está profundamente arraigada en la tradición y en la cultura china, y su pueblo no quiere la expansión militar”

Pocos meses después de que el Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional fuera lanzado como objetivo conductor de la Administración de Xi Jinping, el Secretario de Estado de los EE.UU., John Kerry, proponía a sus “socios” asiáticos la consecución del “Sueño Pacífico” durante una sesión de la Liga de Amistad Parlamentaria Japón-EE.UU., en abril de 2013. El Sueño Pacífico implicó para Kerry la continuidad de la asociación entre los EE.UU. y sus aliados asiáticos durante la Guerra Fría, aunados esta vez en torno a la prosecución del crecimiento económico y a la “responsabilidad común frente a las generaciones futuras”. Estas declaraciones, que casan con el lanzamiento concomitante de la Estrategia de Pivot Americana hacia el Pacífico, fueron encuadradas en la retórica discursiva del Sueño Americano. (Lacerda Mattos, 2016: 44, 63)

Claramente, las líneas dialécticas ya estaban establecidas.

## 2.2 El Sueño Chino y las Relaciones Internacionales

En la RPCh, la difusión del Sueño Chino a partir de 2012 ha ido también de la mano de la apelación a la construcción de una “Teoría China de Relaciones Internacionales.”<sup>20</sup>

---

19 Wang Zheng insiste en su trabajo en el papel “victimizante” que ejercen estas ideas en la memoria colectiva del pueblo chino, como sustrato de una identidad colectiva ampliamente difundida en la sociedad. Sin embargo, él enfatiza primordialmente las reverberaciones nacionalistas derivadas de esta identidad. En nuestros términos, esta mirada soslaya la afirmación siguiente, “la persecución de la paz está profundamente arraigada en la tradición y en la cultura china, y su pueblo no quiere la expansión militar”

20 Este esfuerzo ha sido redoblado en la actualidad, existiendo sin embargo antecedentes desde finales de los '90 y comienzos del siglo XXI para dicha construcción. cf. (Zhang, 2003); (Thuy, 2015).



Esta teoría debe comprender “ideas relevantes chinas, principios chinos, cultura china, experiencia china e instituciones chinas.” (Yang, 2013: 34-35<sup>21</sup>). Sin embargo, debe prestarse por otra parte mayor atención a la dimensión perceptual de las Relaciones Internacionales, esto es, al proceso de construcción de una imagen china en el exterior, y a la manera en que el resto de los actores del sistema internacional perciben esa imagen. (Malena, 2010)

La apelación a la cultura china se realiza para rescatar aquello que su experiencia histórica puede aportar a la teoría de las Relaciones Internacionales, ya que se entiende que ninguna teoría (o ciencia social en general) es neutral y avalorativa; así, la teoría “occidental” de Relaciones Internacionales (se menciona por ejemplo, a la “Escuela Americana”, preocupada por la cuestión de la hegemonía, y a la “Escuela Británica”, abocada a explicar el sistema internacional de Estados) estuvo enmarcada por la trayectoria ascendente de las potencias, y por la particular pauta de conducta de dichas potencias al interior del sistema. La “Teoría China” de Relaciones Internacionales, en tanto, vendría a aportar la preocupación histórica del Reino del Centro por lograr un orden internacional armónico, en el cual el comportamiento imperial clásico y el énfasis de la moral política confuciana habrían jugado un papel de preponderancia para consolidar un perfil pacífico, entendiendo a la guerra como recurso de última instancia (Thuy, 2015).

Es precisamente en este punto donde se inserta el concepto del Sueño Chino como Sueño del Mundo; al respecto, la difusión de la idea corre en paralelo con el desplazamiento terminológico operado por el gobierno de la RPCh, desde la explicación del ascenso de China como un “ascenso pacífico” al concepto de “Desarrollo Pacífico.” (Johnson, et.al., 2014: 16)

Este concepto está ligado a dos ideas fundamentales: en primer lugar, a la premisa de la progresiva conformación de una economía global, en la cual las relaciones de complementareidad económica cobran una preponderancia mayor respecto a las relaciones competitivas entre los Estados, a la conformación de bloques proteccionistas cerrados, o al establecimiento de alianzas regionales de todo tipo.<sup>22</sup> Este argumento gana mayor fuerza cuando se menciona a la emergencia de la crisis financiera desatada en 2007-2008, por cuanto se señala que ella, al haber provocado una contracción en la demanda doméstica de las familias, el crecimiento en los índices de desempleo, el desplome de los mercados financieros y la corrida hacia colocaciones seguras por parte del capital global, habría reforzado la posición económica internacional de la RPCh; la evidencia de este proceso reside en la actual posesión de títulos del Tesoro norteamericano en manos de China, y va de la mano con el exceso de ahorro y de capital en la economía doméstica del país asiático. Es a partir de la consolidación de este proceso que China puede hacer valer cada vez más su papel de potencia económica global responsable, a través de la radicación de inversión directa en *las economías centrales*. Esa participación económica no sólo redundaría en el sostenimiento del empleo en los países occidentales, sino que promovería la creciente apertura, interna-

---

21 El profesor Yang Jiemian, ex director del Instituto de Estudios Internacionales de Shanghai, es hermano del ex ministro de Relaciones Exteriores Yang Jiechi (2007-2013), y consejero regular del ex Secretario General del Grupo Dirigente de Asuntos Externos del Comité Central del Partido Comunista, Dai Bingguo (2005-2013). Dai fue sucedido en este último cargo, precisamente, por Yang Jiechi.

22 Como veremos, la oposición a las “políticas de alianzas” será una piedra de toque de la retórica diplomática china contemporánea.

cionalización y competitividad de las compañías chinas en el exterior, constituyendo un ejemplo claro de cooperación basada en el mutuo beneficio (Chen, 2013). Nadie más interesado, pues, que la RPCh en la promoción de la globalización económica y en la fluidez de las transacciones comerciales, industriales y financieras. De este modo, "... En lo que concierne a su fuerza económica y a la cooperación económica internacional, China va a mantener aún un crecimiento razonablemente rápido si la economía mundial alcanza un desarrollo y una recuperación gradual (...) La fuerza económica incrementada va a promover la cooperación bilateral, multilateral, subregional, panregional, transregional y global, de una manera aún más eficiente..." (SIIS, 2013: 2).

Por otro lado, las fuerzas de la globalización económica estarían reforzando la preeminencia de las instituciones no gubernamentales y pertinentes a la sociedad civil en la regulación de los asuntos políticos; es un desafío, entonces, para la diplomacia china en su carácter de promotor del Desarrollo Pacífico, ampliar los márgenes de ejercicio de la Política Exterior incorporando a actores no estatales en la gestión de los asuntos globales:

La definición de la diplomacia china por parte del nuevo liderazgo ha roto las fronteras tradicionales, destacando no sólo la diplomacia tradicional de la "alta política," sino dando además igual atención a la diplomacia no tradicional de la "baja política." El nuevo liderazgo se concentra asimismo en la planificación de la diplomacia a los niveles de partido, gobierno y ejército, así como también en el diseño de la diplomacia económica, pueblo-a-pueblo, pública y civil, aspirando a tomar una aproximación holística a la adquisición de logros de Política Exterior (Yang, 2014)

Es en este marco que fue acuñado el "Nuevo Modelo de Relacionamiento entre Grandes Potencias" (NMRGP)<sup>23</sup> para definir al espacio de diálogo sinorteamericano, difundido en la opinión pública internacional como G2. Precisamente, China plantea una discusión con los EE.UU. acerca del carácter de este concepto, enfatizando que no se trata de un Grupo de los 2 a cargo de la regulación de los asuntos globales, sino de un espacio de diálogo abierto a la participación de actores no estatales, económicos y de la sociedad civil. (CUPCMOFAPRC, 2013; Yang, et. al., 2013). De esta manera, "... el relacionamiento entre China y los EE.UU. se amalgama a través de redes crecientemente densas de interacciones bilaterales y multilaterales, mecanismos intergubernamentales, y vinculaciones intersociales..." (Yang, et. al., 2013: 7)

Esto haría "imperativo"

forjar "comunidades epistémicas" entre las dos sociedades, involucrando no sólo a amplias capas de los dos gobiernos, sino también a las comunidades de líderes de opinión tales como profesionales, emprendedores, y otros. Hasta cierto punto, si y cómo las comunidades epistémicas chinas y americanas son dialogantes sobre el mismo concepto del NMRGP va a determinar si y cómo el concepto de NMRGP va a evolucionar en el futuro (Yang, et.al., 2013: 9)

---

23 Esta conceptualización también lleva el "sello" de Xi Jinping, pues fue preparada desde su primera gran intervención internacional antes de tomar formalmente las riendas del Partido y del gobierno, la reunión cumbre sinoestadounidense de febrero de 2012.

Este nuevo modelo de relacionamiento abriría la agenda del diálogo entre las dos potencias al tratamiento conjunto de temas novedosos (al menos para China), tales como el cambio climático, la seguridad energética, la pobreza global y el desarrollo sostenido, la seguridad global, etc. (Yang, et.al., 2013: 5).

En suma, a partir de sus particularidades, y recuperando un papel preponderante en la escena internacional, China se presenta como una potencia abierta y responsable, seleccionando un interlocutor privilegiado para la discusión de una agenda acorde a su nuevo estatus.

### 3. Conclusiones

Esperamos haber mostrado en este trabajo que el Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional está construido sobre la imagen del Sueño Americano, en tanto aspiración de la culminación del proceso de modernización actualmente en curso en la RPCh. Ello no obsta para que su carácter sea verdaderamente “chino”, es decir, que se apele con vigor a las particularidades que las trayectorias histórico-culturales chinas tienen para ofrecer a una manera válida de estar y de actuar en el mundo contemporáneo. Más aún, hemos visto cómo la noción comprende dos términos cuyas formulaciones remiten a tradiciones históricas e ideológicamente dispares: el Sueño Chino y el Rejuvenecimiento Nacional pueden descomponerse así de manera analítica, para expresar los matices implícitos en el objetivo estratégico de la RPCh. Las declaraciones públicas del Presidente pueden, de este modo, servir de esta heterogeneidad para implicar tanto el carácter competitivo como el cooperativo de la relación con su principal interlocutor.

En cuanto al último punto, son las particularidades históricas las que precisamente redundan en la emergencia de una potencia global responsable, pacífica y cooperativa que, a partir de la construcción de su propia imagen a través de la realización del Sueño Chino, contribuirá a forjar un mundo armonioso y una gestión ordenada y previsible de los asuntos más acuciantes que plantea el desarrollo conjunto de la humanidad. Al mismo tiempo que el liderazgo y la comunidad académica cercana al mismo sostienen estas ideas, se entiende de su exposición que éstas están dirigidas a “hacer lugar” en términos simbólicos para la emergencia china, reforzando así su poder blando y aceptación no sólo por parte de la sociedad política estadounidense, sino también por parte de su sociedad civil.

### 4. Bibliografía y fuentes:

Arrighi, Giovanni (2007), Adam Smith en Pekín. Orígenes y Fundamentos del siglo XXI, Madrid: Akal

Central Unit of the Party Committee of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (CUPCMOFAPRC), (2013), “A New Milestone for the Socialist Diplomatic Theory with Chinese Characteristics”, Qishi, Beijing, n°4, 2013, en [http://english.qstheory.cn/magazine/201303/201401/t20140122\\_315452.htm](http://english.qstheory.cn/magazine/201303/201401/t20140122_315452.htm), acceso el 1 de mayo de 2015

China Daily, 26/3/2014, “Potential of the Chinese Dream”, en

[http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2014-03/26/content\\_17380146.htm](http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2014-03/26/content_17380146.htm),  
acceso el 1 de mayo de 2015

China Daily, 9/8/2013, “Chinese dream' highlights peaceful development”, en  
[http://africa.chinadaily.com.cn/china/2013-08/09/content\\_16883349.htm](http://africa.chinadaily.com.cn/china/2013-08/09/content_16883349.htm),  
acceso el 3 de mayo de 2015.

China Daily, 21/3/2013, “Chinese Dream contributes to world peace”, en  
[http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2013-03/21/content\\_16332021.htm](http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2013-03/21/content_16332021.htm),  
acceso el 3 de mayo de 2015

China Daily, 30/11/2012, “Chinese dream' resonates online after Xi's speech”, en  
[http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-11/30/content\\_15976157.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-11/30/content_15976157.htm),  
acceso el 3 de mayo de 2015.

China Leadership Monitor (CLM) (2016), Stanford: Hoover Institution, disponible en:  
<http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor> , acceso el 15  
de diciembre de 2016

Chen, Dongxiao (2013), “Sino-US Relations and the US Economic and Political Variables,” China  
International Studies, Shanghai, n°42, en [http://www.ciis.org.cn/english/2013-12/06/content\\_6518103.htm](http://www.ciis.org.cn/english/2013-12/06/content_6518103.htm), acceso el 15 de septiembre de 2014.

DeBary, Wm. Theodore, y Lufrano, Richard (1999), Sources of Chinese Tradition: From 1600  
Through the Twentieth. Century, New York: Columbia University Press, v.2.

Deng, Xiaoping (1993), Textos Escogidos de Deng Xiaoping, Beijing: Eds. En Lenguas  
Extranjeras, v. 3.

Fewsmith, Joseph (2006), China Since Tiananmen, Cambridge: Cambridge University Press

Johnson, Christopher, et. al. (2014), Decoding China's Emerging “Great Power” Strategy in  
Asia, Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies

Lacerda Mattos, Thais Caroline (2016), As disputas hegemônicas entre Estados Unidos e China  
e a construção de uma nova ordem mundial, Tesis de Maestría en Ciencias  
Sociales, San Pablo: Universidad Estadual de San Pablo

Lanteigne, Marc (2009), Chinese Foreign Policy: An Introduction, New York: Routledge

Li, Jingtian (2013), “The Historic Theoretical Contributions of the Report to the Eighteenth  
National Congress of the CPC,” Beijing, *Qiushi*, v.5, n°1, en  
[http://english.qstheory.cn/magazine/201301/201302/t20130219\\_211864.htm](http://english.qstheory.cn/magazine/201301/201302/t20130219_211864.htm)  
, acceso el 15 de abril de 2015.

Liu, Mingfu (2015a), The China Dream. Great Power Thinking & Strategic Posture in the Post-  
American Era, New York: CN Times Books

Liu, Mingfu (2015b), “The World is too important to be left to America”, The Atlantic, Wash-  
ington D.C., en  
<http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/06/china-dream-liu-mingfu-power/394748/> , acceso el 15 de diciembre de 2016

Malena, Jorge (2010), China: La construcción de un país “grande”, Buenos Aires: Céfiro

Open Source Center (OSC) (2007), “PRC Media Guide,” en [fas.org/irp/dni/osc/prc-media.pdf](http://fas.org/irp/dni/osc/prc-media.pdf),  
acceso el 1 de mayo de 2015

- Schell, Orville, y Delury, John (2013), *Wealth and power: China's long march to the twenty-first century*, New York: Random House
- Shanghai Institute of International Studies (SIIS) (2013), "China's Diplomacy: Global Strategy (2013-2023)"
- Sutter, Robert (2012), *Chinese Foreign Relations . Power and Policy since the Cold War*, Plymouth: Rowman & Littlefield
- Thuy, T. Do (2015), "China's rise and the 'Chinese dream' in international relations theory", *Global Change, Peace & Security*, Victoria, v. 27, n° 1, pp. 21-38
- Tsai, Chung-min (2013), "The Chinese Dream: a Vision for China's Future or a Decade-Long Fantasy?", *Domestic Developments in Mainland China Panel*, Carnegie Endowment for National Peace, Washington D.C., en [http://carnegieendowment.org/files/Chung-min\\_Tsai.pdf](http://carnegieendowment.org/files/Chung-min_Tsai.pdf), acceso el 15 de abril de 2015.
- Xi, Jinping (2014): "Achieving Rejuvenation is the Dream of the Chinese People (Speech made when visiting the exhibition 'The Road to Rejuvenation')", en Xi, Jinping, *The Governance of China*, Beijing: Foreign Languages Press, pp. 37-39
- Xu, Guangchun (2013), "Eight Basic Requirements for Developing Socialism with Chinese Characteristics," *Qiushi*, Beijing, v.5, n°3, en [http://english.qstheory.cn/magazine/201303/201401/t20140122\\_315460.htm](http://english.qstheory.cn/magazine/201303/201401/t20140122_315460.htm), acceso el 15 de abril de 2015
- Wang, Helen (2010), *The Chinese Dream. The Rise of the World's Largest Middle Class and What it Means to You*, Charleston: Bestseller Press
- Wang, Zheng (2014), "The Chinese Dream: Concept and Context", *Journal of Chinese Political Science*, 19,1,2014, pp.1-13
- Yan, Xuetong (2001), "The Rise of China in Chinese Eyes", *Journal of Contemporary China*, v. 10, n° 26 pp. 33-39
- Yang, Jiemian (2015), "China's "New Diplomacy" under the Xi Jinping Administration," *China Quarterly of International Strategic Studies*, Shanghai, v. 1, n°. 1, pp. 1-17.
- Yang, Jiemian (2014), "Strategic Readjustment of China's Diplomatic Strategy at a New Starting Point," *Global Review*, Shanghai, Spring 2014, en <http://en.siis.org.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=71&id=132>, acceso el 18 de septiembre de 2014.
- Yang, Jiemian (2013), "The Trio Historic Missions in the Innovation of China's Diplomatic Theory," *Global Review*, Shanghai, Spring 2013, pp. 32-45
- Yang, Jiemian, Shao, Yuqun, y Wu, Chunshi (2013), "Co-Exploring and Co-Evolving: constructing a New Model of Major Power Relationship between China and the US," *Global Review*, Shanghai, Fall 2013, p. 1-22
- Zhang, Jian (2003), "Chinese nationalism and its foreign policy implications," en Lovell, David, *Asia-Pacific Security: Policy Challenges*, Canberra: Asia Pacific Press, pp. 108-125

# FORO INTERNACIONAL

VOL. LVII

OCTUBRE-DICIEMBRE, 2017

NÚM. 4

230

*Gustavo Vega Cánovas y Francisco Campos Ortiz*

La integración económica en América del Norte ante la  
elección de Donald Trump: un análisis prospectivo sobre el  
futuro del TLCAN

---

*Gabriela Guadalupe Márdero Jiménez*

Camaradas distantes: la relación entre China y la República  
Popular Democrática de Corea en la era del auge nuclear  
norcoreano

---

*José Jesús Bravo Vergara*

La relación política sinoestadounidense en Asia del Este:  
lucha por el poder o divergencias resultantes por la  
percepción de la amenaza

---

*Iratxe Perea Ozerin*

Acción colectiva de las mujeres y procesos emancipadores  
en América Latina y el Caribe. Una aproximación desde los  
casos de Cuba, Bolivia y Ecuador

EL COLEGIO DE MÉXICO

# Reflexões sobre hegemonia e a política internacional da China: a iniciativa “cinturão e rota” como uma estratégia de desenvolvimento pacífico<sup>1</sup>

*Reflexiones sobre la hegemonía y la política internacional de China: la iniciativa “Cinturón y Ruta” como una estrategia de desarrollo pacífico.*

*Reflections upon China’s hegemony and international policy: the “Belt and Road” initiative as a pacific development strategy*

Marcos Cordeiro Pires<sup>2</sup> y Luís Antonio Paulino<sup>3</sup>

**Resumo:** A iniciativa conhecida como “Cinturão e Rota”, proposta pela China em 2013, é um ousado projeto econômico e geopolítico com o propósito de ampliar e fortalecer a cooperação regional no contexto eurasiático e nas bacias dos Oceanos Pacífico e Índico. O projeto possui dois braços: terrestre e marítimo, respectivamente o cinturão econômico da Rota da Seda e a Rota da Seda Marítima no século XXI. Esta Iniciativa oferece uma oportunidade para se analisar o contexto da política externa chinesa e as estratégias estabelecidas para atingir seus objetivos de longo prazo, como o seu “desenvolvimento pacífico”, a criação de uma ordem mundial multipolar e a reafirmação dos “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica”, meios com os quais busca construir um novo modelo de relacionamento entre grandes potências que ajude a superar uma suposta inevitabilidade da “Armadilha de Tucídides”. Para tanto, este artigo está dividido em três partes, além da Introdução e das Considerações Finais. Em primeiro lugar buscaremos levantar elementos sobre os fundamentos históricos que embasam a formulação atual da política externa da China. Na segunda seção, discutiremos a evolução da política externa chinesa por meio da análise dos documentos e declarações de seus líderes desde 1978, quando se inicia o processo de “Reforma e Abertura”. Por fim, iremos analisar a Iniciativa “Cinturão e Rota” como um exemplo de como na prática a China busca criar os meios para reafirmar as suas intenções pacifistas e inclusivas num contexto geopolítico bastante conturbado.

---

1 Recibido: 01/08/17. Aceptado: 23/10/17

2 Doutor em História Econômica pela USP. Livre Docente em Economia Política Internacional pela Unesp. Professor de Economia Política Internacional. Departamento de Ciências Políticas e Econômicas – Unesp-Marília. Coordenador do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais – IEEI-Unesp. Email: mcp@marilia.unesp.br

3 Doutor em Economia pela Unicamp. Livre Docente em Economia Chinesa Contemporânea pela Unesp. Professor de Economia Internacional. Departamento de Ciências Políticas e Econômicas – Unesp-Marília. Diretor Executivo do Instituto Confúcio na Unesp-Brasil. Email:

**Palavras-Chave:** China; hegemonia; Armadilha de Tucídides; Iniciativa Cinturão e Rota

**Resumen:** La iniciativa conocida como "Cinturón y Ruta", propuesta por China en 2013, es un osado proyecto económico y geopolítico con el propósito de ampliar y fortalecer la cooperación regional en el contexto eurasiático y en las cuencas de los Océanos Pacífico e Índico. El proyecto tiene dos brazos: terrestre y marítimo, respectivamente el cinturón económico de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima en el siglo XXI. Esta iniciativa ofrece una oportunidad para analizar el contexto de la política exterior china y las estrategias establecidas para alcanzar sus objetivos a largo plazo, como su "desarrollo pacífico", la creación de un orden mundial multipolar y la reafirmación de los "Cinco Principios de la Coexistencia "Pacífica", medios con los que busca construir un nuevo modelo de relación entre grandes potencias que ayude a superar una supuesta inevitabilidad de la "Trampa de Tucídides". Para ello, este artículo está dividido en tres partes, además de la Introducción y de las Consideraciones finales. En primer lugar buscaremos levantar elementos sobre los fundamentos históricos que fundamentan la formulación actual de la política exterior de China. En la segunda sección, discutiremos la evolución de la política exterior china a través del análisis de los documentos y declaraciones de sus líderes desde 1978, cuando se inicia el proceso de "Reforma y Apertura". Por último, vamos a analizar la Iniciativa "Cinturón y Ruta" como un ejemplo de cómo en la práctica China busca crear los medios para reafirmar sus intenciones pacifistas e inclusivas en un contexto geopolítico bastante conturbado.

**Palabras clave:** China; hegemonía; Trampa de Tucídides; Iniciativa Cinturón y Ruta

**Abstract:** The "Belt and Road" Initiative, proposed by China in 2013, is an audacious economic and geopolitical project aimed at expanding and strengthening regional cooperation in the Eurasian context and in the Pacific and Indian Ocean basins. The project has two axes: land and sea, respectively the Economic Belt of the Silk Road and the Maritime Silk Road in the 21st century. This Initiative provides an opportunity to analyze the context of China's foreign policy and the strategies established to achieve its long-term goals such as its "peaceful development", the creation of a multipolar world order and the reaffirmation of "Five Principles of Peaceful Coexistence", means with which it seeks to build a new model of relationship between great powers that helps overcome a supposed inevitability of the "Thucydides Trap". For this, this article is divided in three sections, besides the introduction and the concluding remarks. In the first section, we will seek to raise some ground on the historical foundations of China's current foreign policy formulation. In the second section, we will discuss the evolution of Chinese foreign policy by analyzing the documents and statements of its leaders since 1978, when the "Reform and Openness" process begins. Finally, we will look at the Belt and Road Initiative as an example of how in practice China seeks to create the means to reaffirm its pacifist and inclusive intentions in a rather troubled geopolitical context.

**Keywords:** China; hegemony; Thucydides' Trap; Belt and Road Initiative



## 1. Introdução

Nos dias 14 e 15 de maio de 2017 o governo chinês organizou em Pequim o “Fórum para a Cooperação Internacional Cinturão e Rota”, um encontro de cúpula que reuniu 28 Chefes de Estados e de Governo de diversos países, como a Rússia, Espanha, Itália, Vietnã, Filipinas, Argentina, Chile, Cazaquistão, Etiópia, Quênia, etc., além de ministros de Estado, o Secretário Geral do ONU e dirigentes do Banco Mundial e FMI. O objetivo do encontro foi o de debater as potencialidades de cooperação no entorno das novas “rotas da seda”, que tratam de criar uma forte infraestrutura para potencializar as economias da Ásia Central, do Sudeste Asiático e da bacia do Oceano Índico, se estendendo aos países africanos, e integrá-las ao continente europeu. O evento de Pequim teve repercussão mundial e chamou atenção para os reais objetivos chineses acerca da Iniciativa “Cinturão e Rota” (Belt and Road Initiative, em inglês) se especulando sobre as intenções hegemônicas da China ou estabelecendo comparações entre a Iniciativa e projetos desenvolvidos pelos Estados Unidos no auge da Guerra Fria.

A Iniciativa “Cinturão e Rota” oferece uma oportunidade para se analisar o contexto da política externa chinesa, e a busca de seus objetivos de atingir um “desenvolvimento pacífico”, refutar o hegemonismo e de reafirmar os “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” como meios para construir, a partir da prática, um novo modelo de relacionamento entre grandes potências que ajude a superar uma suposta inevitabilidade da “Armadilha de Tucídides”. Para tanto, este artigo está dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Em primeiro lugar buscaremos levantar elementos sobre os fundamentos históricos que embasam a formulação atual da política externa da China. Em seguida, discutiremos a evolução da política externa chinesa por meio da análise dos documentos e declarações de seus líderes desde 1978, quando se inicia o processo de “Reforma e Abertura”. Por fim, iremos analisar a Iniciativa “Cinturão e Rota” como um exemplo de como na prática a China busca criar os meios para reafirmar as suas intenções pacifistas e inclusivas num contexto geopolítico bastante conturbado.

## 2. A herança histórica e a estratégia pacífica da China

Para se compreender a especificidade da experiência chinesa é preciso ir além das teorias e dos paradigmas ocidentais que prevalecem no terreno das Relações Internacionais. A cultura política da China não se apresenta como excludente e se enxerga a si mesma como inclusiva e harmoniosa, tal como discutiremos mais adiante. Nessa perspectiva, a construção de uma nova ordem internacional não passa pela destruição ou pela “soma-zero”, tal como faz supor as reflexões de Samuel Huntington (1997) de um inevitável “choque de civilizações”. A China é uma nação multiétnica e possuiu uma cultura inclusiva, à qual os invasores do país ao longo dos séculos acabaram sendo incorporados. Tampouco se conforma em esquemas teóricos excludentes, tal como a hipótese da “Armadilha de Tucídides”, como pressupõe Graham Allison (2017), acerca da inevitabilidade de um conflito entre a potência estabelecida e a potência em ascensão. A assertiva do autor se baseia na análise do contexto histórico mundial desde o século XVI, quando identificou a ocorrência de 16 experiências de disputas hegemônicas entre grandes potências, das quais 12 delas acabaram em guerra. Por analogia, Allison postula que o relacionamento entre Estados Unidos e China também poderá desaguar num confronto mili-

tar, tese que os chineses refutam. Por conta disso, é preciso compreender a estratégia chinesa dentro de seus termos, e não pela extrapolação de modelos ou pela aplicação mecânica da experiência de outros países.

Antes de tudo, é preciso considerar que a formulação teórica das Relações Internacionais (RI) da China não obedece necessariamente à lógica das escolas ocidentais. Tal constatação foi feita por Wang & Buzan (2014: 15), ao fazerem a comparação entre a “escola inglesa” e a “escola chinesa” de RI. Citando Qin Yaqing, eles mencionam a existência de três tipos de abordagem no âmbito da chamada “escola chinesa de RI”: a clássica, a tradicional e a integrativa. A abordagem clássica explica a estratégia internacional e o pensamento diplomático dos líderes chineses por meio da teoria marxista. Já a abordagem tradicional tenta resgatar o pensamento tradicional chinês, como autores como Sunzi (2008) ou clássicos da literatura chinesa para pensar a estratégia na atualidade. Já a abordagem integrativa busca utilizar uma combinação de teorias chinesas e ocidentais para explicar o mundo e a experiência da China no contexto internacional.

Em que pese a perda de influência da perspectiva marxista no meio acadêmico chinês e a busca de uma aproximação com a corrente ocidental, um aspecto essencial é o papel do PCCh na formulação da política externa chinesa, que se manifesta na atualidade dos “Cinco Princípios da Convivência Pacífica”, diretriz formulada na década de 1950, quando Zhou Enlai acumulava os cargos de Chanceler e de Primeiro-Ministro, que previa: (a) respeito à soberania e à integridade territorial de cada país; (b) não agressão; (c) não ingerência nos assuntos internos de outros Estados; (d) igualdade nas relações entre os Estados; e (e) o benefício mútuo nas relações entre os Estados. A esses princípios basilares da diplomacia da República Popular da China, aos quais se podem incluir os princípios de “desenvolvimento pacífico” e a recusa ao “hegemonismo” não se distanciaram da tradição cultural do país, apesar de o governo chinês ser um herdeiro de uma tradição ocidental que é o marxismo-leninismo.

Nesse sentido, vale a pena analisar a obra de Yan Xuetong, “Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power”, publicada em inglês em 2011, que buscou resgatar as bases filosóficas dos períodos “Primavera e Outono” (770 a 476 a.C) e dos “Estados Combatentes” (475 a 221 a.C) – de tal forma que pudesse embasar uma teoria essencialmente chinesa frente às eventuais discrepâncias com relação à tradição europeia. É justamente nesse período que floresce a filosofia clássica chinesa, entre os quais se destacam Confúcio (551 a.C. – 479 a.C.), Zisi (481 a.C. – 402 a.C.), Lao Zi (século VI a.C.), Mêncio (370 a.C. – 289 a.C.), Xunzi (314 – c. 217 a.C.).

Entre as contribuições dos clássicos, Yan Xuetong enfatiza os princípios de “Autoridade Humana” e “Liderança Moral”. O primeiro pressupõe um sistema internacional harmonioso, de acordo com o pensamento pré-Qin; o segundo busca enfatizar o papel do “exemplo” como meio de influência, em contraponto à imposição pela força, tal como é valorizada pela tradição realista nos países Ocidentais. Nesse sentido, Yan Xuetong, baseado no conceito de Autoridade Humana de Xunzi, se posiciona sobre o modelo de relacionamento que a China deverá seguir em seu processo de ascensão:

Que tipo de superpotência a China quer se tornar? Uma superpotência pode ser um Estado Humano ou um Estado Hegemônico. A diferença entre os dois não reside na grandeza de seu poder, mas em suas posições morais. Se a China quer tornar-se um Estado de Autoridade Humana, isso seria diferente dos Estados Unidos contemporâneos. O objetivo

da nossa estratégia não deve ser apenas reduzir a diferença de poder com os Estados Unidos, mas também proporcionar um modelo melhor para a sociedade do que aquele oferecido Estados Unidos. (Yan Xuetong, 2011: 99, tradução nossa)

Dentro da perspectiva ressaltada por Yan Xuetong, a República Popular da China tem procurado fugir da lógica poder-hegemonia nas relações internacionais baseada no entendimento de que tal lógica se aplicava ao passado, mas não é mais aplicável no presente (na era da globalização), e que no caso da China, tal lógica nunca se aplicou, uma vez que se trata de um conceito inteiramente baseado na experiência ocidental.

A China nunca foi um estado com vocação imperialista. Mais do que um estado-nação, no sentido que atribuímos ao termo no Ocidente, é um estado-civilização, com mais de cinco mil anos de história, aberta, multiétnica, duradoura e inclusiva (JACQUES, 2009, p. 13; KISSINGER, 2011, p. 28; CONSULADO GERAL DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA EM SÃO PAULO). Na visão dos chineses, “o mar é grande para receber todos os rios” (XI, 2014, p. 312). O país já deu grandes contribuições ao desenvolvimento humano, mas também sofreu inúmeras agressões externas que limitaram seu próprio desenvolvimento. Por isso, a ênfase na necessidade da paz como elemento central para continuidade de seu desenvolvimento corresponde aos seus interesses estratégicos. Isso não quer dizer que a China sacrificaria seus interesses fundamentais pelo receio do confronto. Deng Xiaoping já alertava em 1982: “Nenhum país estrangeiro deve esperar que a China seja seu vassalo ou vá aceitar qualquer coisa que seja prejudicial aos próprios interesses da China” (DENG, v. III, 1995, p. 13, tradução nossa).

De fato, se o passado pode servir de guia para indicar alguma tendência futura, é preciso reconhecer que, em seus mais de dois mil anos de história, considerando apenas o período de sua unificação imperial pela dinastia Qin, a China nunca foi um país belicista. O fato de não possuir uma religião oficial foi importante para arrefecer os impulsos expansionistas que caracterizaram religiões como o cristianismo e o islamismo. Sua classe dirigente, durante séculos, foram os mandarins, gente que estudava Confúcio e usava a pena, não a espada. Mesmo a teoria militar chinesa – cuja referência teórica mais popular no Ocidente são os escritos sobre a guerra de Sun Tzu (2008), general e conselheiro militar chinês que teria vivido por volta do ano 500 a.C. e cuja coleção de aforismos *A Arte da Guerra* já virou até livro de autoajuda para executivos ocidentais – enfatiza a ideia de que a melhor vitória é aquela que advém das batalhas que se consegue evitar. Como afirma Kissinger (2011):

Enquanto os estrategistas ocidentais refletem sobre os meios de reunir poder superior no ponto decisivo, Sun Tzu<sup>4</sup> aborda os modos de construir uma posição política e psicológica dominante, de tal modo que o desfecho de um conflito se torne um resultado já imediatamente previsível. Estrategistas ocidentais testam suas máximas pelas vitórias em batalhas; Sun Tzu, pelas vitórias em que as batalhas se tornam desnecessárias (KISSINGER, 2011, p. 42).

Tal constatação não implica afirmar que não houvesse conflitos na sociedade chinesa, mas até porque os chineses lutaram muito entre si durante séculos, quase nunca se

---

4 Romanização em Wade-Giles no texto original.

uniram para lutar contra os de fora. Embora enorme, o povo chinês era como areia, totalmente desunido e por isso tantas vezes derrotado por invasores externos. Não há registro de nenhuma ação militar de caráter imperialista por parte da China com o propósito de estabelecer colônias estrangeiras, como fizeram os países da Europa, os Estados Unidos e o Japão na América Latina, na África, e na Ásia. No período dinástico, a China foi invadida diversas vezes por povos estrangeiros: os mongóis, no século XIII, e os manchus, no século XVII, que formaram duas dinastias – Yuan (1271-1368) e Qing (1644-1912). No século XIX, no ocaso da dinastia Qing, a China sofreu as primeiras agressões das potências imperialistas ocidentais: as duas Guerras do Ópio (1839-1842; 1856-1860), e também do Japão (1894-95), quando perdeu a influência na Coreia e cedeu Taiwan aos japoneses. Já no período republicano, iniciado em 1911, sofreu a invasão japonesa (1937-1945). Mesmo a sempre lembrada Guerra Sino-Vietnamita, em 1979, foi um episódio breve, em que a China reagiu às provocações da antiga URSS, que tentava desestabilizar o entorno do país e patrocinou a invasão do Camboja pelos vietnamitas, pois como afirmou Deng Xiaoping, em já mencionada entrevista ao correspondente americano Mike Wallace, “sem o suporte da União Soviética, os vietnamitas não poderiam ir lutar no Camboja nem mesmo por um dia” (DENG, v. III, 1995, p. 171, tradução nossa).

Concluindo esta seção, é importante remarcar algumas ideias. Em primeiro lugar, tal como reconhecem importantes analistas ocidentais, como Henry Kissinger (2011), não se pode analisar a estratégia internacional da China sem considerar a rica herança cultural da civilização chinesa. Em segundo lugar, por conta dessa mesma tradição, a sociedade chinesa não possui um impulso expansionista, seja por não possuir uma religião oficial, seja porque historicamente a sua cosmogonia sempre se bastou em si, ao enfatizar a superioridade moral de seus valores e a não necessidade de ações proselitistas para exportar sua religião ou o seu modo de vida como o fazem as grandes religiões monoteístas. Por fim, tal como discutiremos mais adiante, a experiência das invasões estrangeiras moldou o comportamento do país, sendo que ao mesmo tempo em que recusa a busca de hegemonia não deixa de reafirmar a sua independência e soberania, além de se associar politicamente ao bloco dos países em desenvolvimento.

### **3. O desenvolvimento pacíficoda China e a recusa ao hegemonismo**

A ascensão e queda das grandes potências é um fato recorrente na história do Ocidente. Roma, Portugal, Espanha, Holanda, Inglaterra, França, Áustria-Hungria, Alemanha, Japão, Rússia formaram grande impérios, e nenhum deles sobreviveu ao peso de suas próprias contradições e, sobretudo, à competição de novos desafiantes. O ciclo de hegemonia, competição, guerra, e nova hegemonia tem sido um padrão mais ou menos recorrente na história ocidental, desde que o Tratado de Vestefália, em 1648, criou o atual sistema de estados-nação independentes. Segundo Mearsheimer (2001, tradução nossa), “sistemas multipolares que contêm um estado especialmente poderoso – em outras palavras, um potencial hegemônico – são especialmente propensos à guerra”.

No século XX, os Estados Unidos despontaram, ao final da Segunda Guerra Mundial, como a potência hegemônica do Ocidente. Durante quase cinquenta anos disputaram a hegemonia mundial com a URSS, engalfinhados na Guerra Fria, mas com diversos “pontos quentes” pelo mundo. Com o fim da URSS, em 1991, os Estados Unidos emergiram como única superpotência mundial e, aproveitando-se dessa situação, tentaram criar um

mundo unipolar no qual pudessem controlar os negócios internacionais. Muitos, nos Estados Unidos, falavam do século XXI, como o “Novo Século Americano”.

Mas um fato novo veio perturbar essa nova ordem aparentemente bem estabelecida. Foi a ascensão chinesa. Longe ainda de se igualar aos Estados Unidos em força econômica, militar, cultural e tecnológica, a China, assentada em um território maior que o americano e com uma população três vezes maior, bem educada e empreendedora, já é o segundo PIB do planeta, o maior exportador mundial de manufaturas e lidera o mundo em desenvolvimento, que nesta virada de século já respondia por 40% do PIB mundial. A China sozinha já responde por 14% do PIB global, e os Estados Unidos, por 19%. Mantido o ritmo de crescimento do PIB em torno de 6,5% anuais, em poucos anos a China ultrapassará os Estados Unidos. E aí vem a pergunta: veremos a roda da História girar e parar no mesmo ponto? Será que a China vai desafiar a hegemonia dos Estados Unidos no nível global? Será que vai provocar conflitos com seus vizinhos no nível regional? Um conflito sino-americano é inevitável?

A estratégia do desenvolvimento pacífico não é para a China, em sua atual fase de desenvolvimento, apenas um expediente de ocasião, para dissimular sua força e mostrar as garras no momento apropriado, como alguns julgam no Ocidente. A estratégia do desenvolvimento pacífico corresponde aos seus próprios interesses, na medida em que a China tem sido uma das principais beneficiárias do processo de globalização da economia mundial, e é condizente com sua experiência histórica.

A China é um país em desenvolvimento ou, como definem os chineses, “um país na fase inicial do socialismo”<sup>5</sup>. Segundo Huang e Luan (2013, p. 289, tradução nossa), “a natureza do sistema requer que a China tome o caminho do desenvolvimento pacífico”. De acordo com os autores, as sucessivas gerações de líderes do PPCh têm seguido a política nacional básica de “nunca procurar a hegemonia e se engajar em atividades expansionistas”.

Ao fazermos um breve levantamento das declarações dos principais dirigentes chineses sobre o tema de 1978 para cá, podemos verificar que a oposição ao hegemonismo, a reafirmação do status de país como pertencente ao mundo em desenvolvimento e a questão da paz têm sido pontos centrais da política externa chinesa. O raciocínio é que a China, como país em desenvolvimento, só teria a perder com o hegemonismo e a política de poder das grandes potências, mesmo num futuro longínquo, quando já tivesse se tornado um país desenvolvido.

No dia 7 de maio de 1978, dirigindo-se a uma delegação do governo da República Democrática de Madagascar, Deng Xiaoping afirmou:

A China é ainda um país pobre, e é, portanto, um país do Terceiro Mundo no real sentido da expressão. A questão é se vai ou não praticar a hegemonia quando se tornar mais desenvolvida no futuro. Meus amigos, vocês são mais jovens do que eu, assim poderão ver por si mesmos o que acontecerá naquela época. Se permanecer um país socialista, a

---

5 Segundo Xi (2014, p.23), “A fase inicial do socialismo refere-se a uma fase histórica especial da sociedade socialista da China, particularmente àquela em que o país se livra de forma gradual do estado subdesenvolvido e realiza basicamente a modernização socialista. Essa fase vai durar pelo menos cem anos desde a conclusão básica – nos anos 1950 – da transformação socialista da propriedade privada dos meios de produção até a concretização básica da modernização socialista”.

China não praticará a hegemonia e ainda vai pertencer ao Terceiro Mundo. No entanto, se a China se tornasse arrogante, agindo como um chefe supremo e dando ordens para o mundo, não seria mais considerada um país do Terceiro Mundo. Na verdade, deixaria de ser um país socialista (DENG, v. II, 1995, p. 123, tradução nossa).

Em 21 de agosto de 1982, Deng Xiaoping, em conversa com o secretário-geral da ONU, Javier Perez de Cuellar, voltou a bater na mesma tecla:

A política externa da China é consistente, e pode ser resumida em três frases. Primeiro, nós nos opomos ao hegemonismo. Segundo, defendemos a paz mundial. Terceiro, estamos ávidos para fortalecer a unidade e a cooperação – ou, dizendo de outro modo, a “união e a cooperação” – com outros países do Terceiro Mundo. A razão por que dou especial ênfase ao Terceiro Mundo é que a oposição ao hegemonismo e a salvaguarda da paz são de especial significância para o Terceiro Mundo. Quem são as vítimas do hegemonismo? [...] Se a paz mundial é quebrada, quem vão ser as primeiras vítimas? Realmente não tem havido paz desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Embora grandes guerras não tenham mais ocorrido, as menores têm continuado. E onde essas guerras menores são travadas? No Terceiro Mundo! (DENG, v. II, 1995, p. 40. tradução nossa).

Novamente, em 29 de maio de 1984, Deng Xiaoping, em conversa com o presidente do Brasil João Batista de Oliveira Figueiredo, voltou a destacar o fato da China pertencer ao Terceiro Mundo e se opor à hegemonia:

A política externa da China pode ser resumida em duas sentenças. Primeiro, para salvaguardar a paz no mundo, somos contra a hegemonia. Segundo, a China sempre será parte do Terceiro Mundo. Ela pertence ao Terceiro Mundo hoje, e continuará a pertencer mesmo quando for próspera e poderosa, porque partilha o destino comum com todos os países do Terceiro Mundo. A China jamais procurará a hegemonia ou ameaçará alguém, mas sempre estará ao lado do Terceiro Mundo (DENG, v. III, 1995, p. 66, tradução nossa).

Em 4 de abril de 1986, em conversa com Rodovan Vljakovic, presidente da Iugoslávia, Deng Xiaoping destacou que não era da natureza de um país socialista a busca da hegemonia, e que a China necessitava manter o caminho do socialismo.

Manter o socialismo é de vital importância para a China. Se o país, com um bilhão de habitantes, tomasse o caminho do capitalismo, seria um desastre para o mundo. Seria um retrocesso na história, um retrocesso de muitos anos. Se, com um bilhão de habitantes, abandonasse a política de paz e oposição ao hegemonismo, ou se, com economia desenvolvida, procurasse a hegemonia, isso seria um desastre para o mundo, um retrocesso na história. (DENG, v. III, 1995, p. 160, tradução nossa).

Doze anos depois, em 28 de agosto de 1998, Jiang Zemin – sucessor de Deng Xiaoping, que morreu em 1997 aos 92 anos – pontuou, em discurso no 9º Encontro dos Diplomatas Chineses Ocupando Postos no Exterior, que diante da nova conjuntura internacional que se estabelecera com o fim da URSS e a emergência dos Estados Unidos como

única superpotência, a China deveria manter-se fiel ao pensamento de Deng Xiaoping e inabalavelmente perseguir uma política externa independente e de paz. Sugeriu que naquele momento era necessário iniciar uma nova fase no trabalho diplomático com o objetivo de criar um ambiente internacional e na vizinhança da China propício para que o país pudesse alcançar seu objetivo estratégico de realizar a modernização socialista. Ao falar sobre como proceder nessa nova fase, ele destacou a necessidade de a China de agir com modéstia, calma, cautela, e de forma cooperativa.

Primeiro, nós precisamos, por um longo período, aderir à estratégia de observar calmamente, responder friamente, nunca reivindicar a liderança, e dar nossas contribuições. Nós precisamos esconder nossas capacidades e esperar o nosso tempo, preservar-nos e desenvolver gradualmente. As condições nacionais da China e o balanço internacional de poder determinam que devemos seguir esse curso. Em questões que afetam diretamente nossa soberania, segurança e interesses, os legítimos direitos e interesses dos países em desenvolvimento, a paz mundial, a estabilidade regional, e a criação de nova, justa, e equitativa ordem política e econômica internacional, nós devemos sustentar inequivocamente nossos princípios, dar passos altamente efetivos e lutar quando for necessário. À medida que a nossa posição internacional melhora, nós vamos assumir maiores responsabilidades internacionais, e a comunidade internacional (especialmente os países em desenvolvimento) espera que assim o façamos. Como o maior país em desenvolvimento do mundo, nós deveríamos desempenhar integralmente nosso papel. Nunca reivindicar a liderança e dar algumas contribuições constituem uma unidade dialética, e a chave é ser bom para aproveitar a situação e agarrar as oportunidades (JIANG, 2010, v. II, p. 197-198, tradução nossa).

Na mesma linha, em discurso realizado em visita à Tailândia em 3 de setembro de 1999, Jiang Zemin voltou a enfatizar as mudanças na conjuntura internacional e a manifestar preocupação com a evolução da situação internacional sob a hegemonia americana.

No momento, a situação internacional está passando por mudanças profundas. Desde o fim da Guerra Fria, a situação geral do mundo se acalmou. O clamor dos povos por paz, estabilidade e desenvolvimento tem aumentado constantemente. Entretanto, o mundo está longe de ser pacífico. Hegemonismo e a política do poder ainda existem na política internacional, nos domínios da economia e da segurança, e se manifestam de novas formas. A nova “diplomacia das canhoneiras” e o neocolonialismo econômico exercido pelas grandes potências tem minado severamente a soberania, a independência e o desenvolvimento de muitos países pequenos e médios, e ameaçado a paz e a segurança internacional. Para manter a paz mundial e promover o desenvolvimento comum, todos os países devem se orientar estritamente pelas normas básicas das relações internacionais estabelecidas desde a guerra contra o fascismo, incluindo os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica e os objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas (JIANG, 2010, v. II, p. 396-397, tradução nossa).

Em 2011, o então o presidente Hu Jintao, em discurso por ocasião do 90º aniversário de fundação do Partido Comunista Chinês, reforçou as linhas mestras da política externa chinesa, tal como segue:

A política externa da China tem como objetivo manter a paz mundial e promover o desenvolvimento comum. Continuaremos a prosseguir uma política externa independente de paz e seguiremos de forma inquebrantável o caminho do desenvolvimento pacífico e da estratégia de abertura de ganhos compartilhados. Desenvolveremos a amizade e a cooperação com todos os outros países com base nos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica, defenderemos as reivindicações legítimas e os interesses comuns dos países em desenvolvimento e tomaremos uma parte ativa nos assuntos multilaterais para tornar a ordem política e econômica internacional mais justa e equitativa. (HU, 2011)

Por sua vez, o presidente Xi Jinping, em discurso na Fundação Körber da Alemanha, em 28 de março de 2014, afirmou:

A China não aceita a lógica retrógrada de que um país, ao se tornar poderoso, irá inevitavelmente buscar a hegemonia. As velhas práticas de colonialismo e hegemomismo ainda seriam viáveis no mundo de hoje? Definitivamente não. Isso conduz apenas para um beco sem saída, e aqueles que insistam nesse caminho certamente vão bater a cabeça na parede! O único caminho viável é o do desenvolvimento pacífico. É essa a razão pela qual a China persiste de forma inabalável no seu desenvolvimento pacífico (XI, 2014, p. 322, tradução nossa).

Ao refutar o hegemomismo e a inevitabilidade de um conflito entre a potência emergente e a potência estabelecida, o presidente Xi Jinping, em reunião com o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, em junho de 2013, propôs o estabelecimento de um novo modelo de relacionamento entre grandes potências, baseado na cooperação e não no confronto (PEOPLE'S DAILY, 2013). Tal modelo não se aplicaria apenas na relação com os Estados Unidos, mas também com a União Europeia, a Rússia, a França e a Inglaterra, estes membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. A política externa da China refuta a inevitabilidade da chamada "Armadilha de Tucídides", particularmente diante da grande disponibilidade de armas nucleares existente no mundo atual.

É importante ressaltar que na perspectiva do governo chinês, o desenvolvimento é uma coisa; a hegemonia é outra. A OCDE, organização que reúne os países considerados desenvolvidos, tem trinta membros, mas há apenas uma única superpotência, os Estados Unidos. Segundo Huang e Luan(2013, p. 290), há precedentes para o desenvolvimento pacífico. A China considera a Alemanha pós-Segunda Guerra Mundial um bom exemplo. No caso específico da China, Huang e Luan(2013, p. 290) consideram que o fato de ela possuir um grande mercado doméstico e abundância de recursos permite ao país realizar um desenvolvimento independente, sem recorrer à expansão externa.

O argumento é questionável, pois não há experiência histórica que demonstre que algum país hoje desenvolvido tenha chegado a esse estágio baseando-se exclusivamente em seu próprio mercado. Por outro lado, também é verdade que, sem apoiar-se em um forte mercado interno, nenhum grande país realmente se desenvolveu. Até mesmo a China, para chegar aonde chegou até aqui, precisou contar com o mercado externo como um dos principais vetores de desenvolvimento. Evidentemente há uma enorme distância



entre ser um grande exportador e exercer algum tipo hegemonia, mesmo porque a força econômica internacional de um país não depende de quanto ele exporta mas, sobretudo, do que ele exporta. A China já é o maior exportador mundial, e nem por isso exerce ou mesmo busca a hegemonia. Entretanto, é preciso considerar que a divisão internacional do trabalho, com base na qual o comércio internacional se realiza, está longe de ser sempre um jogo ganha-ganha, ou que os ganhos do comércio se distribuam de maneira mais ou menos uniforme entre os países, como insistem as chamadas “teorias puras de comércio internacional”<sup>6</sup>. O problema não é participar ou não do comércio internacional, pois de um jeito ou de outro, todos participam. A questão é como cada país participa do comércio internacional. O ponto em que cada país se insere nas cadeias globais de valor vai influenciar decisivamente quais serão seus ganhos de comércio. A questão é quanto valor cada país agrega em suas exportações.

Nenhum país, inclusive a China, conseguiu subir uns poucos degraus nas cadeias globais de valor sem algum nível de proteção à indústria local, abraçando sem restrições as políticas de livre-comércio. A China, entretanto, que por seus próprios méritos está chegando ao topo, tende a adotar uma visão mais liberal sobre o comércio internacional. Não deixa de ser irônico que, enquanto o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, defende o protecionismo, o presidente Xi Jinping vá ao fórum de Davos para defender a globalização<sup>7</sup>. *Ad commodum suum quisquis callidus est*<sup>8</sup>. Huang e Luan, ao expor qual é a visão do Partido Comunista da China sobre a liberalização comercial, afirmam:

---

6 As chamadas “teorias puras do comércio internacional” são três: a teoria das vantagens absolutas de Adam Smith; a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo e a teoria de Heckscher-Ohlin. A diferença desta última para com a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo é que, enquanto Ricardo sustenta que as diferenças nas vantagens comparativas advêm da produtividade do trabalho e, em última instância, da tecnologia, para Heckscher-Ohlin tais diferenças provêm da dotação relativa dos fatores de produção: capital e trabalho. Assim, cada país deveria se especializar na produção de bens que usam intensivamente seu fator de produção mais abundante. Essas teorias têm sido há décadas contestadas, porque contam apenas uma parte da história, e não conseguem explicar o comércio intrasectorial e intrafirma. De fato, a especialização internacional eleva a eficiência global do sistema. – na medida em que, se cada país se especializa no que faz melhor, independentemente de possuir vantagem absoluta de custo ou não, o nível de produção global tende a aumentar. Mas essas teorias não conseguem demonstrar como esses ganhos de comércio beneficiariam os dois lados da troca. A escola estruturalista latino-americana, por exemplo, cujo maior expoente foi o economista argentino Raul Prebisch, sustenta, baseada na experiência latino-americana, que existe uma tendência secular de deterioração dos termos de troca entre países exportadores de matérias-primas e países exportadores de produtos manufaturados. De acordo com essa teoria, há uma tendência secular de queda no preço das commodities, de forma que países que se especializam na produção de matérias-primas precisarão exportar quantidades cada vez maiores de bens primários para comprar quantidades decrescentes de bens manufaturados, cujos preços, graças às inovações tecnológicas não só não caem, como, ao contrário, tendem a subir. O economista romeno Mihail Manoilescu desenvolveu, na mesma época, uma teoria semelhante. Não está claro até que ponto as ideias de Manoilescu influenciaram o pensamento de Raul Prebisch e a escola estruturalista latino-americana. Para maiores detalhes ver: Love, J. L. **A construção do Terceiro Mundo**. Teorias do Subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil. São Paulo, Paz e Terra, 1996.

7 Em discurso pronunciado no dia 17 de janeiro de 2017, no Fórum Mundial de Davos, o presidente Xi Jinping fez uma enfática defesa da globalização e do livre-comércio, em claro contraponto às declarações que o recém-eleito presidente americano Donald Trump em favor do protecionismo. Na ocasião, o presidente chinês afirmou que “os problemas que estão perturbando o mundo não são causados pela globalização. Eles não são o resultado inevitável da globalização” (ANDERLINI; WANG; MITCHELL, 2017, tradução nossa).

8 Provérbio latino: “cada um sabe onde o sapato aperta.”

O comércio é o motor do crescimento econômico. A liberalização do comércio ajuda a otimizar o comércio e a estrutura econômica de um país. A liberalização comercial promove a competição. Ela pode diminuir o poder dos monopólios em setor industrial no qual a competição é sub-ótima. Ela pode aumentar as economias pelo efeito escala e promover o aumento da produtividade do trabalho. A liberalização comercial pode ajudar a criar uma divisão internacional do trabalho positiva. Diferentes países podem concentrar-se na produção dos mais lucrativos ou relativamente mais lucrativos produtos com base nas suas condições nacionais e força comparativa. Isso ajuda a alcançar a configuração ótima dos fatores produtivos e aumenta a produtividade. A liberalização comercial pode aumentar o volume de produtos em circulação. Ela pode expandir os mercados, promover economias de escala e abaixar os custos de produção e o preço dos produtos (HUANG; LUAN, 2013, p. 318, tradução nossa).

Ao defender tais pontos de vista, não se pode negar, a China age de forma coerente com seus interesses, pois, como afirmam os mesmos autores:

Para a China, a liberalização comercial é um fator institucional importante para seu sucesso econômico. Pesquisa confiável mostra que, a partir da década de 1990, cada 10% de aumento no crescimento das exportações na China trouxe 1% de crescimento adicional no PIB. A liberalização comercial não apenas impulsiona o progresso tecnológico da China como também gera pressão competitiva significativa entre seus negócios, que promove a eficiência e favorece a seleção dos mais fortes e a eliminação dos fracos. Além disso, sob a propulsão do comércio, a mão de obra rural excedente é gradualmente transferida para a indústria manufatureira. A indústria manufatureira também está passando por uma transformação estrutural interna e por uma elevação de qualidade. A eficiência total da indústria está aumentando. Na medida em que a abertura impacta sobre bens e serviços, fatores como a filosofia operacional, fluxo de pessoas e capital e novos conceitos, técnicas e tecnologia, todos fluem para a China e injetam dinamismo na economia chinesa (HUANG; LUAN, 2013, p. 318-319, tradução nossa).

Mas entre a taça e os lábios sempre existe uma certa distância. Por tudo que discutimos acima, parece não haver dúvida de que o caminho do desenvolvimento pacífico não é apenas o que a China deseja, mas também o que melhor lhe convém. Por mais que o país insista no mercado interno como novo vetor de desenvolvimento, o desenvolvimento chinês dependeu no passado recente e dependerá no futuro imediato de um ambiente internacional politicamente pacífico e economicamente aberto. Se pudéssemos imaginar alguns cenários da economia mundial para os próximos dez anos partindo de duas disjuntivas (globalização x regionalização e integração x fragmentação dos mercados mundiais), certamente o cenário que mais conviria à China seria aquele que combinasse globalização e integração, levando, assim, à formação de um mercado global totalmente integrado e livre de empecilhos para a circulação de bens, capitais, tecnologias e pessoas. Isso pressupõe, naturalmente, primeiro que haja paz no mundo e, segundo, que não haja disputas por hegemonia que possam levar à fragmentação global em blocos de poder ou áreas de influência. Esse, porém, é apenas um dos cenários possíveis.

A China é um ator cada vez mais importante e poderoso nesse jogo, mas, por mais poder que tenha, não deixará de ser apenas mais um ator entre tantos outros. A depender do desenrolar da conjuntura, tanto é possível haver o recrudescimento do protecionismo, como temos visto desde o início da crise de 2008 – e aparentemente reforçado com a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos –, como também o aprofundamento da regionalização, que também é hoje uma realidade mundial, haja vista as centenas de acordos bilaterais, plurilaterais e regionais de comércio que têm sido assinados nos últimos anos, relegando a OMC à condição de guichê de reclamações. O desenvolvimento pacífico é, enfim, o que a China precisa e pelo que a China luta, mas há uma série de pedras no caminho que ela terá de tentar remover ou contornar com muita paciência.

Tal como enfatizamos, o governo chinês tem sido crítico da atual ordem global baseada na disputa de poder entre grandes potências e na busca de hegemonia por um único país. De acordo com sua estratégia de desenvolvimento pacífico, a China tem pregado a necessidade de uma nova ordem global multipolar pacífica, sem disputa por hegemonia. A expressão “mundo harmonioso”, que remete à ordem confucionista, tem sido uma constante no discurso da diplomacia chinesa. O título do discurso pronunciado pelo presidente Hu Jintao, por ocasião da comemoração do 60º aniversário da ONU, em setembro de 2005, era *Construir um mundo harmonioso de paz duradoura e prosperidade comum* (HU, J., 2005, tradução nossa). No relatório do 18º Congresso Nacional do PCCh, realizado em 2012, também se lê exatamente a mesma frase: a China deve “construir um mundo harmonioso de paz duradoura e prosperidade comum” (HUANG; LUAN, 2013, p. 364).

A China também procura deixar claro que se considera um país em desenvolvimento e, como tal, alinha-se aos demais países em desenvolvimento no mundo. De todos os países do grupo diplomático dos BRICS, a China é, de longe, o que dá mais importância a esse grupo, e não tem poupado esforços para aumentar o seu nível de institucionalidade. A inclusão da África do Sul e a recente criação do Banco dos BRICS, cuja sede fica em Xangai, evidenciam a estratégia chinesa de colocar-se como um país em desenvolvimento e lutar por mudanças, mesmo que marginais, na atual estrutura global de governança, sobretudo financeira, hoje totalmente dominada pelos Estados Unidos e representada pela dupla FMI-Banco Mundial. Jin (2012), por exemplo, afirma:

A China apoia a ideia de que a ordem econômica global deveria ser razoavelmente reformada. Depois da Guerra Fria, a economia mundial estava sendo controlada principalmente pelos países desenvolvidos, e países em desenvolvimento, como a China, têm que se sujeitar a regras feitas por eles em comércio, finanças e tecnologia. A eclosão da crise financeira expôs os defeitos fundamentais do velho sistema econômico, e o mundo clama por reformas racionais. (JIN, C., 2012, p. 173, tradução nossa).

A estratégia chinesa não tem sido tentar revolucionar o sistema atual ou de criar um sistema alternativo. Como já observamos, a China foi a grande ganhadora com o processo de globalização, e o cenário global que mais lhe convém é o de um mundo aberto e integrado. Mas as reformas encontram barreiras poderosas, já que implicariam a mudança de regras que dificilmente os beneficiários da ordem atual estão dispostos a aceitar, sobretudo se consideramos que existem regras legais e regras de fato, e que

estas últimas são, como afirma Matus (1996), regras de desigualdade, que beneficiam uns e prejudicam outros, e “naturalmente os que são beneficiados pelas regras vigentes defendem-nas até a morte” (MATUS, 1996, p. 43)

#### 4. A Iniciativa “Cinturão e Rota”: uma estratégia de desenvolvimento pacífico

Antes de discutirmos a importância do projeto “Cinturão e Rota”, é importante resgatar um evento de importância histórica para as relações internacionais da China com vistas a diferenciar a lógica da estratégia chinesa de longo prazo frente ao imediatismo que prevalece na cultura ocidental, qual seja, a forma como a República Popular da China lidou com a ex-colônia inglesa de Hong Kong durante o período da Guerra Fria. Para tanto, nos valem das informações de Cheung (2012) sobre como o governo de Pequim lidou com dois temas essenciais para a sobrevivência de Hong Kong antes do retorno da cidade ao seio da China continental: água e comida.

O território de Hong Kong é muito pequeno e abrange diversas ilhas e a península de Kowloon. Nessa região, por conta do forte adensamento demográfico, se criou uma enorme dependência entre a ex-colônia e a China em quesitos essenciais, como o abastecimento de água e o suprimento de comida. Apesar de estar em lados opostos na Guerra Fria, a China nunca buscou tirar partido dessa debilidade de Hong Kong, como poderia parecer racional numa perspectiva de “soma-zero”. Ao contrário, a política da China para a ex-colônia inglesa sempre teve a perspectiva do longo prazo, buscando simultaneamente buscar a confiança da população chinesa em Hong Kong e também ao utilizá-lo como uma “janela para o mundo”, de onde poderia obter informações, capitais e tecnologias. Cheung ressalta este aspecto:

Com o início da Guerra da Coreia em 1950, Hong Kong tornou-se a linha de frente da Guerra Fria. Ao longo dos anos 1950 e 1960, os Estados Unidos como aliado da Grã-Bretanha usaram Hong Kong como um farol do capitalismo contra a China comunista. Ao mesmo tempo, como uma cidade predominantemente chinesa sob o domínio britânico, Hong Kong ofereceu à China uma maneira de coletar informações sobre o mundo exterior, adquirir recursos e capital e prejudicar a aliança anglo-americana no Leste Asiático. Sempre que os principais líderes comunistas formularam qualquer política de Hong Kong em relação a essa maior rivalidade Leste-Oeste, eles sempre enfatizaram a necessidade de planejamento em longo prazo e utilização máxima da importância estratégica de Hong Kong. (CHEUNG, 2012: 207, tradução nossa).

A construção do Dongshen-Hong Kong Water Supply Scheme, sistema de abastecimento de água por parte do governo chinês, em 1964, foi uma das estratégias para estabilizar a relação com Hong Kong, viabilizar seu desenvolvimento econômico num período de forte crescimento industrial e populacional, mas principalmente, para obter a confiança da população majoritariamente chinesa da colônia britânica. Tal como informa Chueng (2012), em 1984, durante as negociações sino-britânicas sobre a restituição de Hong Kong à China, a posição inglesa estava bastante fragilizada frente à grande dependência do suprimento de água e alimentos vindos do Continente. Esta estratégia de evitar o

confronto e adquirir o apoio por meio do exemplo é bem característica da visão chinesa de política exterior.

Da mesma forma, a Iniciativa “Cinturão e Rota” pode ser enquadrada como uma estratégia chinesa de longo prazo em que se busca criar um clima de confiança em meio a diversos problemas políticos, econômicos, culturais e militares que se espalham no amplo território abrangido pela Iniciativa.

Esta foi proposta foi anunciada pela China, em 2013, como um ambicioso projeto econômico e geopolítico com o propósito de ampliar e fortalecer a cooperação regional. Ela envolve 65 países, como China, Mongólia, Rússia, nações da Ásia Central, da Ásia Ocidental, a Península da Indochina e a costa oriental da África, que no seu conjunto respondem por 63% da população mundial, mas por apenas 29% do PIB, o que revela seu enorme potencial de crescimento. O projeto possui dois braços: um terrestre e um marítimo, respectivamente o cinturão econômico da Rota da Seda e a Rota da Seda Marítima no século XXI. O primeiro visa a ligar a China com a Europa através da Ásia Central e Ocidental por rotas terrestres. O segundo visa a conectar a China com outros países da Ásia, África e Europa por meio da construção de infraestruturas ao longo das rotas marítimas nos oceanos Pacífico e Índico.

Quandoem visita ao Cazaquistão, em setembro de 2013, o presidente Xi Jinping lançou pela primeira vez a proposta do cinturão econômico da Rota da Seda, referiu-se a essa iniciativa como mais um passo no sentido de ampliar a cooperação regional. Segundo mencionou em discurso na Universidade Nazarbayev, na cidade de Astana, o empreendimento tinha cinco objetivos (XI, 2014, p. 348-349):

- Reforçar a comunicação a respeito de políticas e promover a discussão sobre estratégias e medidas de desenvolvimento econômico.
- Reforçar a interconexão das estradas com o objetivo de construir um grande corredor de transporte ligando o Oceano Pacífico ao Mar Báltico e formar uma rede de transportes ligando leste da Ásia, Ásia Ocidental e Ásia Meridional, facilitando o desenvolvimento econômico e o intercâmbio cultural e interpessoal entre todos os países.
- Reforçar o livre comércio – segundo Wang (2016), os 65 países que formam o cinturão e a rota, incluindo os países europeus participantes da estrutura “16 + 1”<sup>9</sup>, criarão uma corrente de comércio de US\$ 2,5 trilhões.
- Reforçar a circulação de moeda. O objetivo é estabelecer a conversibilidade das moedas nas transações nas contas-correntes e de capitais entre os países da região, de forma a reduzir os custos de transação e os riscos financeiros.
- Aumentar o entendimento entre os povos.

Do mesmo modo, a proposta da Nova Rota Marítima da Seda foi apresentada um mês depois quando da visita do presidente Xi Jinping à Indonésia, como parte dos esforços da China em fortalecer a parceria estratégica entre ela e os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Em discurso no Congresso Nacional da Indonésia, no dia 3 de outubro de 2013, o presidente Xi Jinping afirmou que:

---

9 A estrutura “16+1” refere-se a diferentes mecanismos e arranjos de cooperação entre a China e dezesseis países da Europa central e oriental estabelecidos em 2012 por ocasião da visita do ex-primeiro-ministro chinês Wen Jiabao à Polônia.

A região do sudeste asiático é, desde a antiguidade, um ponto de conexão da Rota da Seda Marítima. A China está disposta a fortalecer a cooperação no âmbito marítimo com os países da ASEAN, utilizando de forma correta o Fundo de Cooperação Marítima China-ASEAN, criado pelo governo chinês em busca da parceria marítima e da construção conjunta da Rota da Seda Marítima no século XXI. A China está disposta a ampliar a cooperação pragmática em todas as áreas com os países da ASEAN para trocar o que temos pelo que não temos, complementar um ao outro, compartilhar oportunidades, enfrentar os desafios e alcançar conjuntamente o desenvolvimento e a prosperidade comuns (XI, 2014, p. 353, tradução nossa).

A Iniciativa envolve seis grandes regiões ou corredores econômicos: (1) o corredor ligando China, Ásia Central, Rússia e Europa (Báltico); (2) o corredor ligando China, Ásia Central, Oriente Médio, Golfo Pérsico e Mar Mediterrâneo; (3) o corredor ligando China, Sudeste Asiático, Subcontinente Indiano e Oceano Índico; (4) o corredor ligando China e Paquistão e Bangladesh, China, Índia e Mianmar (BCIM); (5) o corredor continental da Eurásia e (6) o corredor ligando China, Mongólia e Rússia (WANG, Y., 2016, p. 61).

Trata-se de uma estratégia que tem por foco a interconectividade e a cooperação (primeiramente entre os países da Eurásia), e por objetivo a construção de uma rede de comércio e infraestrutura em uma espécie de rejuvenescimento da antiga Rota da Seta. As principais ações previstas nesse projeto referem-se à construção de infraestrutura de transporte e comunicação. Conforme destaca Ninio (2015):

Quase 8.000 quilômetros separam a cidade de Xi'an de Veneza, na Itália, extremos da rota. No lugar das caravanas de camelos que cruzavam a Ásia Central com mercadorias entre a China e a Europa, uma ampla rede de ferrovias, estradas, oleodutos e cabos de fibras ópticas ocupará o percurso, de acordo com os planos do governo chinês. Para financiar as obras, Pequim criou um fundo de US\$ 40 bilhões, além do Banco Asiático de Infraestrutura e Investimento, que tem a participação de outros 21 países e deve começar a funcionar neste ano, com um capital de US\$ 50 bilhões (NINIO, 2015, s/p.).

Para apoiar o financiamento da Iniciativa, o governo chinês criou em 2014o Fundo da Rota da Seda (Silk Road Fund, em inglês), com a previsão de investimentos da ordem de US\$40 bilhões e também estruturou o Banco de Investimentos em Infraestrutura da Ásia, que tem por finalidade complementar o papel do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) em projetos de infraestrutura. Estima-se que a demanda anual de investimentos nos países da Ásia para que estes superem o subdesenvolvimento seja de aproximadamente US\$1,7 trilhão por ano. Com o aporte da China, países que não possuem recursos *vis-à-vis* às suas necessidades podem ter acesso a fontes de financiamento e de tecnologias de construção pesada oriundas da China. Exemplo disso é o Laos, país onde está sendo construída pela China uma ferrovia estimada em US\$6 bilhões, algo que parecia ser inviável do ponto de vista econômico visto que seu PIB alcança apenas US\$12 bilhões. Sem os recursos da Iniciativa “Cinturão e Rota” dificilmente este país poderia construir uma ferrovia que integre sua capital Vientiane aos fluxos comerciais do Sudeste Asiático e da China.

Vale destacar que do ponto de vista da economia chinesa, a Iniciativa possui um caráter anticíclico para a indústria de bens de capital da China e também de suas grandes empresas de construção civil, visto que depois de 2013 o país vem sofrendo os efeitos do excesso de capacidade produtiva em muitas áreas, notadamente nos setores siderúrgico e imobiliário. Também é uma plataforma importante para a implementação do novo ciclo de reformas da economia chinesa, o chamado “novo normal”, pois oferece às empresas chinesas a oportunidade de internacionalização e de se inserirem em etapas de maior agregação de valor. Por outro lado, para os demais países envolvidos nesse projeto, a criação de infraestruturas pode ser importante para poderem se integrar produtivamente nas cadeias de valor que se desenvolvem na Ásia, tanto pela potencialização da oferta de *commodities* como a criação de setores industriais antes inexplorados.

Não obstante à questão econômica, a Iniciativa “Cinturão e Rota” possui uma importância política essencial, qual seja, a de tentar contribuir para a estabilidade político da região eurasiática e buscar a criação de um ambiente pacífico para o desenvolvimento da China e de todos os países por ela envolvidos. É importante ressaltar o aspecto inovador da Iniciativa, pois ela não encontra paralelos na História, mesmo que possa, em tese, se assemelhar a projetos anteriormente patrocinados pelos Estados Unidos. O projeto chinês não pressupõe objetivos hegemônicos, não possui “condicionalidades políticas” e também não faz proselitismo ideológico, pois não busca vender o modelo político chinês e tampouco os valores culturais e filosóficos do país. Ele envolve diversos países, inclusive aqueles com os quais a China mantém disputas territoriais, como a Índia e os países da ASEAN pela questão do Mar da China Meridional.

A comparação com as iniciativas norte-americanas são recorrentes. Em reportagem do jornal New York Times (NYT,2017) sobre “Fórum Cinturão e Rotapara a Cooperação Internacional”, os articulistas Jane Perlez e Yufan Huang traçaram uma comparação entre a Iniciativa “Cinturão e Rota” com o plano Marshall:

Xi está lançando uma versão mais audaciosa do Plano Marshall, o esforço de reconstrução pós-guerra dos Estados Unidos. Naquela época, os Estados Unidos gastaram uma grande quantidade de recursos para apoiar seus aliados na Europa. A China está investindo centenas de bilhões de dólares de empréstimos respaldados pelo Estado com a esperança de ganhar novos amigos em todo o mundo, mas desta vez sem exigir obrigações militares.(NYT,2017)

Entretanto, essa referência é veemente rejeitada pela China, alegando que não há nesse projeto nenhum tipo de condicionalidade, cálculo político geoestratégico e tampouco direcionado para a contenção de terceiros. Segundo o ONUNAIJU (2016):

O “Cinturão e Rota” tem sido comparado como uma versão chinesa do Plano Marshall, o plano de ajuda dos Estados Unidos para a recuperação da Europa após a Segunda Guerra Mundial, mas que a prendeu em uma complexa rede de segurança dominada por Washington. Pequim tem sido cuidadosa em deixar claro que o “Cinturão e Rota” não tem o cálculo estratégico geopolítico implícito no Plano Marshall (ONUNAIJU, 2016, p 207, tradução nossa).

De fato, projetos como o Plano Marshall<sup>10</sup>, o Plano Colombo<sup>11</sup> e a Aliança para o Progresso<sup>12</sup> (APP) são exemplos de como os Estados Unidos buscaram viabilizar suas estratégias geopolíticas tendo como base a promessa de investimentos e a cooperação econômica e militar em contrapartida à contenção da União Soviética. Com exceção da Europa, não se viu nas demais regiões resultados concretos que efetivamente tenham alterado o panorama social e econômico, mas a estratégia de criar um “cordão sanitário” no entorno dos países socialistas se mostrou efetivo. A Iniciativa “Cinturão e Rota” traça um caminho diferente, buscando integrar países que possuem diferentes características étnicas, religiosas e políticas, que inclusive possuem rivalidades cristalizadas, como Índia e Paquistão, Irã e os países da Península Arábica e mesmo a própria China, que possui muitos passivos territoriais em seu entrono.

A Iniciativa é parte dos esforços que o governo da China vem desenvolvendo para fortalecer a cooperação regional na Eurásia, e não pode ser dissociada de outras iniciativas com o mesmo propósito já em funcionamento – como a recente criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (em inglês, Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB), o qual o Brasil é, inclusive um dos sócios fundadores, ao lado de China, Rússia, Índia e África do Sul (BRASIL, 2017), a criação da Comunidade Econômica Eurasiática (EAEC) e da Organização para a Cooperação de Shangai (em inglês, Shanghai Cooperation Organization – SCO). Destaque-se que esta última, criada em Xangai em 15 de junho de 2001 por seis países (China, Rússia, Cazaquistão, Tadjiquistão e Uzbequistão), e cuja organização predecessora foi o “Grupo dos Cinco Países em Xangai”, tem, entre seus objetivos, “o fortalecimento da confiança mútua de relações de boa vizinhança entre os países membros, a promoção da cooperação nas áreas de política, economia, ciência e

---

10 O Plano Marshall, formulado em 1947, foi a primeira dessas iniciativas, era denominado oficialmente como Programa de Recuperação Europeia, um plano norte-americano para a reconstrução dos países europeus após a Segunda Guerra Mundial. O plano permaneceu em operação por quatro anos fiscais a partir de julho de 1947. Durante esse período, algo em torno de US\$ 13 bilhões em valores da época foram dispendidos pelo governo dos EUA. Adicionalmente, a estratégia dos EUA levou à criação da aliança militar do Atlântico Norte, a OTAN, para confrontar a URSS.

11 Com um escopo menor e com o patrocínio da Comunidade Britânica de Nações, o Plano Colombo foi concebido em 1950 como uma iniciativa para promover o desenvolvimento econômico e social dos países membros do Sul asiático e para fazer frente ao avanço do socialismo na Região. Posteriormente, os Estados Unidos aderiram ao projeto e se converteram no maior contribuinte para a organização. Em síntese, o plano estava baseado na transferência de capital físico, de tecnologia e na formação de quadros técnicos. Entretanto, diferentemente do Plano Marshall, o PC não contribuiu significativamente para o desenvolvimento dessa região, que ainda hoje apresenta baixos níveis de desenvolvimento. Em 1977, o Plano se converteu em uma organização internacional que abriga os principais aliados dos Estados Unidos na região da Ásia-Pacífico. (Colombo, 2017).

12 A Aliança Para o Progresso (APP) foi lançada pelo presidente dos Estados Unidos, John F. Kennedy, em 1961, como um programa de cooperação destinado a acelerar o desenvolvimento econômico e social da América Latina (Kennedy, 2017), mas que na prática foi uma resposta do governo dos EUA à vitória da Revolução Cubana e o receio de que as ideias socialistas se espalhassem na região. Em princípio, a Aliança duraria 10 anos e projetava investimentos da ordem de US\$ 20 bilhões, a maior parte sob a responsabilidade dos Estados Unidos, mas também de diversas organizações internacionais, países europeus e empresas privadas. Entretanto, a iniciativa foi abandonada em 1969, pelo presidente por Richard Nixon, sem que a estrutura econômica e social da América Latina se modificasse. Mas, do ponto de vista político, a APP cumpriu seus objetivos, pois a intervenção dos EUA conseguiu refrear o avanço de governos nacionalistas e socialistas na região.



tecnologia, cultura, educação, energia, transporte e estabilidade na região, e a promoção de uma nova ordem internacional e econômica mais democrática, justa e racional” (XI, 2014, p. 350).

É importante enfatizar a complexidade política no espaço onde se desenrolaram as ações da Iniciativa “Um Cinturão, Uma Rota”. O primeiro problema que emerge para a China diz respeito às sua própria estabilidade política frente à existência de grupos insurgentes no Oeste do país nas Regiões Autônomas de Xinjiang e Tibete. O primeiro, cuja população original é majoritariamente de etnia turca e muçulmana, tem sido alvo de constantes ações desestabilizadoras. A propósito, a longa faixa de terra que vai de Xinjiang até Turquia, a antiga Rota da Seda, passando pelo Quirquístão, Uzbequistão, Cazaquistão, Turcomenistão, Tadjiquistão, Sul da Rússia, Azerbaijão abriga populações majoritariamente turcas e de religião islâmica. A criação da SCO ocorreu justamente quando o ativismo islâmico sunita se converteu em uma forte ameaça na Ásia Central, principalmente durante as guerras na Chechênia e no Daguestão e com o estabelecimento do governo Talibã no Afeganistão. Já com relação ao Tibete, é a região da China onde as disputas territoriais com a Índia ainda estão pendentes, e também onde os movimentos de independência são estimulados pelo governo de Nova Délhi. Quando este artigo foi preparado, em agosto de 2017, tropas indianas ocupavam o território de Doklan, na seção da fronteira de Sikkim, em área disputada pela China e por Butão.

Por outro lado, os problemas envolvendo a Rota Marítima, não são menos complexos, visto os diversos atritos geopolíticos na região, do qual Taiwan é o mais proeminente, mas não o único. As bacias dos oceanos Pacífico e Índico são palco de disputas territoriais no Mar da China Meridional que envolvem, entre outros, Malásia, Filipinas, Vietnam, Indonésia e Brunei e também de fricções com os Estados Unidos frente aos direitos de exploração exclusiva e de navegação na região em que a China considera seu território. Especificamente no oceano Índico, a construção de infraestruturas em Bangladesh e no Sri Lanka é vista com desconfiança pelo governo da Índia, que já enfrenta problemas em sua fronteira setentrional com a China e o Paquistão.

Outra complexidade envolvendo a Iniciativa é a variedade de civilizações que se encontram nos caminhos das Rotas da Seda. O projeto chinês, diferentemente da perspectiva de um iminente choque de civilizações, busca integrar diferentes etnias, culturas e religiões. O budismo, o hinduísmo, o islamismo (sunita e xiita), o judaísmo, o cristianismo (romano, ortodoxo ou protestante) não são, em tese, destinados a um conflito permanente, visto que a experiência da antiga Rota da Seda, por meio do comércio, integrava todos os povos ao longo de seu trajeto. Tal aspecto foi enfatizado por Xi Jinping em seu discurso realizado no Fórum Cinturão e Rota:

As antigas rotas de seda atravessavam os vales do Nilo, do Tigre e do Eufrates, do Indus e do Ganges e dos rios Amarelo e Yangtze. Elas ligaram os locais de nascimento das civilizações egípcias, babilônicas, indianas e chinesas, bem como as terras do budismo, do cristianismo e do islamismo e casas de pessoas de diferentes nacionalidades e raças. Essas rotas permitiram que pessoas de várias civilizações, religiões e raças interagissem e se abraçassem com mente aberta. Ao longo do intercâmbio, eles fomentaram um espírito de respeito mútuo e se envolveram em um esforço comum para prosseguir a prosperidade. (XI, 2017)

É importante considerar que a perspectiva chinesa para o sucesso de sua Iniciativa é de longo prazo. A criação de infraestruturas, rodovias, ferrovias, portos e aeroportos e ainda a liberalização dos fluxos de mercadorias e de capitais tende a criar uma maior interdependência entre os países envolvidos e viabilizar uma maior aproximação entre os povos, buscando diminuir as grandes desconfianças construídas historicamente, sejam por disputas territoriais, sejam por questões culturais e religiosas. A construção de um relacionamento na prática e por meio do exemplo pode contribuir mais para a paz e a estabilidade do que a imposição de valores supostamente universais por meio da pressão de uma nação hegemônica. Tal como mencionado no começo desta seção, qualquer suposta desconfiança com relação aos interesses da China no caso de Hong Kong foi superado pela ação e não por meio de discursos. O sucesso para a criação de um ambiente de paz e estabilidade na região da Eurásia e do Índico passa mais pela efetividade da Iniciativa “Cinturão e Rota” do que por promessas e discursos repletos de ameaças e condicionalidades.

## 5. Considerações Finais

Tal como discutimos ao longo deste trabalho, não se pode avaliar a política internacional da China por meio dos valores e dos referenciais teóricos de outras realidades culturais. Em que pese a influência de teorias ocidentais de Relações Internacionais na comunidade acadêmica chinesa, os formuladores da estratégia internacional, notadamente os intelectuais vinculados ao Partido Comunista Chinês, consideram a própria tradição cultural para fazer frente aos desafios colocados pelo rápido desenvolvimento econômico do país e da maior projeção no cenário mundial.

Por outro lado, não se pode perder de vista a forma como a China se vê no mundo, qual seja, a de um país em desenvolvimento com muitos desafios internos para enfrentar, que trata de estabelecer um relacionamento equitativo com todos os países e, principalmente, reitera o seu posicionamento em favor uma ordem multipolar e por um novo modelo de relacionamento entre as grandes potências pautado pela cooperação e pelo diálogo. Os discursos da liderança chinesa contra o hegemonismo são recorrentes ao longo da história da República Popular da China, notadamente quando reafirma a sua estratégia de “desenvolvimento pacífico”. Daí a ênfase com que os dirigentes do país refutam a inevitabilidade da “Armadinha de Tucídides”.

Por fim, a Iniciativa “Um Cinturão, Uma Rota” tem se apresentado como uma oportunidade para que a China possa materializar o seu projeto de política internacional, buscando a criação de um ambiente pacífico e estável em que os frutos do seu desenvolvimento possam contribuir para o progresso de todos os países envolvidos nessa Iniciativa. Mais importantes do que os discursos são os resultados palpáveis sobre o bem-estar, a estabilidade política e a paz, tanto com relação à população chinesa, como na vida dos povos dos demais países.

## 6. Referências bibliográficas

ALLISON, Graham (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap?* Boston (MA): Houghton Mifflin Harcourt.

- CHEUNG, Siu-Keung (2012). “Controlling Lives and Bodies: Water and Food Security in Hong Kong”. In: LEE, Joseph Tse-Hei; NEDILSKY, Lida V.; CHEUNG, Siu-Keung. *China’s Rise to Power*. New York: Palgrave Macmillan. pp. 209-228.
- COLOMBO (2017). *The Colombo Plan for Cooperative Economic and Social Development in Asia and the Pacific*. Disponível em: <http://www.colombo-plan.org/>. Acesso em: 02/08/2017.
- CONSULADO GERAL DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA EM SÃO PAULO. (2017) **White paper on China’s Peaceful Development (texto completo)**. Disponível em: <<http://saopaulo.china-consulate.org/pl/xwdt/t855996.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2017.
- DENG, X. **Selected Works of Deng Xiaoping**. (1995) Pequim: Foreign Language Press. 1938-1982. 2ª v.
- \_\_\_\_\_. **Selected Works of Deng Xiaoping (1995)**. Pequim: Foreign Language Press. 1938-1992. 3ª v.
- HU, Jintao. (2011) *Speech at A Meeting Commemorating the 90th Anniversary of The Founding of The Communist Party of China*. July 1, 2011. Disponível em: <http://www.china-embassy.org/eng/gdxw/t836140.htm>. Acesso em 18/08/2017.
- HUANG, H.; LUAN, J. (2013). **The Roadmap of the 18th CPC National Congress and the Chinese Dream**. Pequim: Foreign Language Press.
- HUNTINGTON, Samuel. (1997) *O choque das civilizações e a recomposição da nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- JACQUES, M. (2009). **When China rules the world. The end of the western world and the birth of a new global order**. Nova Iorque: The Penguin Press.
- JIANG, Z. (2010). **Selected Works of Jiang Zemin**. Pequim: Foreign Languages Press. 2ª v.
- JIN, C. (2012). **China’s Future**. Tradução de Zhou Xinyu. Pequim: China Renmin University Press.
- KENNEDY (2017). John f. Kennedy Presidential Library and Museum. *Alliance for Progress*. Disponível em: <https://www.jfklibrary.org/JFK/JFK-in-History/Alliance-for-Progress.aspx>. Acesso em 02/08/2017.
- KISSINGER, H. (2011). **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva.
- MATTOS, T.C.L. (2016). *As Disputas Hegemônicas entre Estados Unidos e China e a Construção de uma Nova Ordem Mundial*. Dissertação de mestrado. Marília: FFC.
- MATUS, C. (1996). **Entrevista com Matus. O método PES**. Franco Uertas. São Paulo: Edições Fundap.
- MEARSHEIMER, J. J. (2001). **The tragedy of great power politics**. Nova Iorque: Norton & Company,. E-Book ISBN: 978-0-393-076-07625-0. Versão Kindle. P. 123.
- NINIO, M. (2015). *China ambiciona poder global com Nova Rota da Seda*. Folha de S. Paulo, 01 mar. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1596528-china-ambiciona->

poder-global-com-nova-rota-da-seda.shtml>. Acesso em: 20 mar. 2017.

NYT (2017). Behind China's \$1 trillion plan to shake up the economic order. May 13, 2017.

Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/05/13/business/china-railway-one-belt-one-road-1-trillion-plan.html>. Acesso em 02/08/2017.

ONUNAIJU, C. (2016). China's struggle for modernization: From Revolution to Reform. Abuja: Yaliam Press Ltd.

PEOPLE'S DAILY (2013). China, U.S. agree to build new type of relations. 09/06/2013. Disponível em: <http://en.people.cn/90883/8279053.html>. Acesso em 20/08/2017.

SUN-TZU (2008). A arte da Guerra. Porto Alegre: L&PM.

WANG, J., BUZAN, B. (2014). The English and Chinese Schools of International Relations: Comparisons and Lessons. The Chinese Journal of International Politics, 2014, Vol. 7, No. 1. pp. 1-46.

XI, J. (2014). A governança na China. Pequim: Editora de Línguas Estrangeiras.

XI, J. (2017). Full text of President Xi's speech at opening of Belt and Road forum. 14/05/2017.

Disponível em: [http://news.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c\\_136282982.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm). Acesso em 19/08/2017.

YAN, Xuetong (2011). Ancient Chinese thought, modern Chinese power. New Jersey: Princeton University Press.

# Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri<sup>1</sup>

*The economic and trade relations between China and Argentina in the era of Mauricio Macri*

Lin Hua<sup>2</sup>

**Abstract:** After his assumption to the President of Argentina, Mauricio Macri quickly adopted a series of measures of economic, social and diplomatic reform, showing his different concept and model of governance from previous governments. Affected by this, the bilateral relations between China and Argentina have undergone some notable changes. This article analyzes the development of Sino-Argentine relations in the last two years by dividing it into four phases, making a diagnosis of these changes, and presenting opportunities and challenges that face the relations of both countries. This article argues that the development of the economic and trade relations between China and Argentina has entered a new historical stage and there will be more possibilities for further development of bilateral cooperation in the future. The diversified cooperation is an indispensable way for the two countries to continue to foster bilateral relations, but this requires detailed study and constant innovation in terms of contents, models and mechanisms.

**Palabras clave:** Macri; China; Argentina; iniciativa de la Franja y la Ruta

**Resumen:** Después de asumir la presidencia de la Argentina, Mauricio Macri adoptó rápidamente una serie de medidas de reforma económica, social y diplomática, mostrando un modelo diferente de gobernanza en referencia a los gobiernos anteriores. Afectadas por esto, las relaciones bilaterales entre China y Argentina han experimentado algunos cambios notables. Este trabajo realiza un análisis del desarrollo de las relaciones sino-argentinas en los últimos dos años, visualizándolo en 4 fases bien diferenciadas. Este artículo sostiene que el desarrollo de las relaciones sino-argentinas ha entrado en una nueva etapa histórica, con la perspectiva de que siga desarrollándose la cooperación bilateral en el futuro. La cooperación diversificada es una forma indispensable para que los dos países sigan impulsando las relaciones bilaterales, pero requiere el estudio detallado y la innovación constante en términos de contenidos, modelos y mecanismos.

**Keywords:** Macri; China; Argentina; one belt and one road Initiative

---

1 Recibido: 2/11/2017. Aceptado: 5/11/2017.

2 Licenciada en economía. Profesora asociada del Instituto de América Latina, Academia China de Ciencias Sociales. Secretaria general del Centro de Estudios Argentinos del Instituto.

## 1. Introducción

Mauricio Macri, líder del partido político Propuesta Republicana (Pro), de orientación centro- derechista, asumió el cargo de presidente de la Argentina el 10 de diciembre de 2015, terminando con un período de doce años de gobiernos de izquierda. Después de su asunción, el presidente Macri adoptó rápidamente una serie de medidas de reformas económicas, sociales y diplomáticas, que implicaron un modelo y concepto de gobernanza diferente en referencia a los gobiernos anteriores. Afectadas por esto, las relaciones bilaterales entre China y Argentina han experimentado algunos cambios notables, que son resultados necesarios del ajuste de política interior y exterior de Argentina. Este artículo tiene como objetivo analizar estos cambios y su impacto en las relaciones futuras entre los dos países, así como sintetizar cuáles son las oportunidades y obstáculos que enfrentan las relaciones bilaterales durante la administración de Macri. El trabajo está compuesto por 5 partes. En la primera, se analizan 4 fases del desarrollo de las relaciones sino-argentinas en los últimos dos años. En la segunda, se hace un diagnóstico de los cambios de las relaciones bilaterales. En la tercera y cuarta se presentan respectivamente oportunidades y desafíos que enfrentan las relaciones entre ambas partes, para finalizar con algunas conclusiones. Como se adelantó, el desarrollo de las relaciones sino-argentinas ha entrado en una nueva etapa histórica y habrá más posibilidades para que siga desarrollándose la cooperación bilateral en el futuro, pero requiere el estudio detallado y la innovación constante en términos de los contenidos, modelos y mecanismos.

## 2. El desarrollo de relaciones sino-argentinas desde la asunción del presidente de Mauricio Macri

Desde la asunción del presidente Macri, las relaciones bilaterales entre China y Argentina han pasado por algunos altibajos. De acuerdo con su desarrollo y sus cambios, así como con varios puntos nodales, se puede dividir en cuatro fases.

La primera fase fue desde la asunción de Macri hasta marzo de 2016. Durante este período, el gobierno de Macri se acercó activamente a los Estados Unidos y a los países europeos, mostrando una clara tendencia a alejarse de China. Macri no estaba de acuerdo con los modelos cooperativos que se habían desarrollado entre los gobiernos anteriores y China, y propuso en varias ocasiones reconsiderar los acuerdos de cooperación firmados por el gobierno anterior, lo que llevó a mantener en suspenso a una serie de grandes proyectos. En marzo, un barco pesquero chino se hundió después de ser atacado por la policía marítima argentina. Este suceso generó especulaciones y dudas sobre el futuro desarrollo de las relaciones entre China y Argentina.

La segunda fase la ubicamos entre los meses de abril a agosto de 2016. Este es un "período de rodaje". O sea, tanto China como Argentina trataban de adaptarse al nuevo contexto. Durante este período, China y Argentina fortalecieron sus diálogos de alto nivel. El presidente chino Xi Jinping se reunió con Macri en la IV Cumbre de Seguridad Nuclear, realizada en abril en Washington, y los dos gobiernos reiteraron la voluntad común de fomentar la cooperación. La ministra de Relaciones Exteriores de Argentina, Susana Malcorra, visitó dicho país en mayo y llegó a un acuerdo con China sobre la profundización de la cooperación estratégica. Desde entonces, varios ministros de Argentina realizaron visitas al país asiático para lograr un conocimiento profundo sobre la cooperación en distintos secto-

res. Al mismo tiempo, el nuevo gobierno argentino fue adquiriendo gradualmente una comprensión integral sobre la cooperación sino-argentina, lo cual se visualizó en la reevaluación de los proyectos de cooperación firmados por ambas partes.

La tercera fase comenzó en septiembre de 2016 y finalizó en mayo de 2017. Luego de la interacción continua y los diálogos **ininterrumpidos**, las relaciones sino-argentinas volvían a entrar en un desarrollo estable. A principios de septiembre de 2016, Macri participó en la Cumbre del G20 celebrada en China y tuvo un nuevo encuentro con el presidente Xi. Aprovechando esta oportunidad, los dos países firmaron los acuerdos de cooperación modificados.

La cuarta fase se inicia después del mes de mayo de 2017. A partir de ese momento, China y Argentina establecieron un nuevo lazo de cooperación: la iniciativa de "la Franja y la Ruta". En este sentido, en mayo de 2017, el presidente Macri, fue uno de los dos jefes de Estado latinoamericanos invitados y viajó a China nuevamente para asistir a la Cumbre de "la Franja y la Ruta" en carácter de visita de Estado. Durante esa visita, ambos gobiernos suscribieron 16 acuerdos de cooperación económicos y comerciales por unos 17 mil millones de dólares estadounidenses. En junio, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura anunció la aprobación del ingreso de la Argentina, que se convirtió en uno de los seis Estados miembros latinoamericanos.

### **3. Diagnóstico sobre las relaciones sino-argentinas después de la llegada de Macri al poder**

En el año 2016, las relaciones sino-argentinas tuvieron dificultades temporales. Pero, en líneas generales, no estuvieron fuera de la senda del desarrollo anterior. Es decir, la llegada de Macri al poder significó una alternancia política normal de Argentina y tuvo poco impacto en el desarrollo holístico de las relaciones bilaterales.

En primer lugar, las relaciones sino-argentinas cuentan con una buena base de desarrollo. Desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países, las relaciones bilaterales se han desarrollado establemente y no han existido conflictos ni confrontaciones graves entre ambas partes. Los dos países comparten puntos de vista similares sobre muchos temas internacionales importantes y tienen intereses y aspiraciones comunes en estos asuntos. En los últimos años, los dos gobiernos han prestado gran importancia al desarrollo de las relaciones bilaterales, y han realizado frecuentes visitas de alto rango. En 2004 ambos Estados establecieron la asociación estratégica, y en 2014 la elevaron al nivel de asociación estratégica integral. China respalda el reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas, mientras que Argentina defiende el principio de "una sola China". Las bases y fundamentos arriba mencionados no han cambiado en la era de Macri.

En segundo lugar, China y Argentina siguen siendo importantes socios económicos y comerciales. No han cambiado las tres correlaciones importantes de dichos intercambios: la complementariedad, el beneficio mutuo y la interdependencia. En las áreas económico-comerciales ambos países se atraen, se necesitan, se apoyan y se benefician mutuamente, lo que no sólo sienta las bases para generar una tendencia de desarrollo de más colaboración y menos competencia, más consenso y menos confrontación, sino que también proporciona un espacio más amplio y de mayores oportunidades para el desarrollo futuro de las relaciones bilaterales. Pero vale la pena señalar que el motor del

desarrollo de las relaciones económicas y comerciales sino-argentinas se ha transformado. Durante la primera década de este siglo, el comercio bilateral era el impulsor predominante de esas relaciones. Pero en los últimos años, la inversión y la cooperación financiera se han convertido en otros dos motores muy importantes.

En tercer lugar, las dificultades y fricciones en las relaciones sino-argentinas han sido normales en el desarrollo de las relaciones entre Estados. Las relaciones diplomáticas ya tienen una historia de 45 años, pero la profundización de las relaciones bilaterales se ha producido en los últimos 15 años. Durante los primeros 30 años, tras el establecimiento de las relaciones diplomáticas, los intercambios políticos, económicos y comerciales entre ambas partes fueron limitados. Aunque no había conflicto, ni contradicción, ni tensión, faltaba la oportunidad para tener una comprensión mutua profunda. En los últimos 15 años, surgieron las fricciones comerciales y la discrepancia. Pero éstas generaron más oportunidades para intercambiar y comprenderse mutuamente, impulsando a la vez la profundización de las relaciones bilaterales en el proceso que denominamos: de "fricción - ajuste - consenso".

Finalmente, el cambio en la política argentina hacia China después de la llegada al poder de Macri, es resultado de su implementación de la diplomacia pragmática y multilateral. En comparación con el gobierno anterior, el ajuste diplomático de Macri es obvio. Tanto el mejoramiento de los vínculos con Europa y los Estados Unidos, como el acercamiento a la Alianza del Pacífico son reflejos del pragmatismo y del equilibrio diplomático. A largo plazo, la diplomacia multilateral es beneficiosa para el desarrollo de las relaciones entre China y Argentina, proporcionando un contexto internacional multilateral favorable y creando más espacios y posibilidades de cooperación.

#### **4. Oportunidades para las relaciones bilaterales**

Desde 2003 a 2013, el comercio bilateral aumentó casi cinco veces. Pero después de 2014, el intercambio entre ambos países tuvo altibajos. Esto muestra que las actuales relaciones económicas y comerciales han entrado en un nuevo período histórico, necesitando nuevos impulsos y estímulos, que provendrán de las oportunidades creadas durante los próximos dos años del gobierno de Macri.

En primer lugar, el constante desarrollo de la urbanización de China y la continua expansión de la clase media brindarán más oportunidades para las exportaciones argentinas hacia China. En los últimos años, la desaceleración del crecimiento económico del país asiático ha sido motivo de preocupación y de debate de los académicos a nivel internacional. Algunos analistas entienden que la disminución de la demanda china de recursos naturales ha causado la caída de los precios de las materias primas a nivel mundial. Sin embargo otra opinión considera que a medida que China continúa su urbanización, su demanda general de recursos naturales sigue siendo muy fuerte. En este artículo se sostiene que a pesar de que la desaceleración del crecimiento económico de China reduce en cierta medida la demanda externa de algunos productos, no ha generado gran impacto negativo en aquellos países que son proveedores de productos agrícolas hacia el país asiático, tal es el caso de Argentina. Para explicar este tema, partimos de la base en primer lugar, de que el avance de la urbanización china no se ha detenido. De 2001 a



2015, la tasa de urbanización aumentó del 38 % al 55 %, <sup>3</sup> lo que significa que la demanda del país asiático de productos agrícolas aumentará constantemente. Por otro lado, los grupos de ingresos medios de China están surgiendo. En algunas metrópolis como Beijing, Shanghai y Guangzhou, la demanda de los residentes por bienes de consumo de mejor calidad y de alta gama se está incrementando aceleradamente. De hecho, esto brinda la oportunidad para el ingreso de más productos argentinos al mercado chino, especialmente productos agroindustriales de alta calidad.

En segundo lugar, la cooperación entre China y Argentina tiene plataformas de cooperación cada vez más amplias. Como se mencionó anteriormente, el comercio bilateral ha sufrido un cuello de botella luego de 10 años de rápido crecimiento. Esto tiene que ver con la disminución de los precios de productos básicos. En otras palabras, la cooperación económica y comercial ya no puede depender únicamente del comercio tradicional. Es necesario crear nuevos espacios y plataformas de cooperación. Mientras que el G20, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, y la iniciativa de "la Franja y la Ruta" proporcionan más posibilidades de cooperación multilateral para el desarrollo de las relaciones económicas entre ellos. Como miembros del G20, China y Argentina prestan gran importancia a este mecanismo. Los dos países asisten activamente a la Cumbre, procurando aprovechar este mecanismo para participar en la gobernanza mundial, buscar soluciones a los problemas encontrados en su propio desarrollo económico y social, así como exponer las reivindicaciones y expresar opiniones, en nombre de los países en desarrollo. En cuanto a la iniciativa de "la Franja y la Ruta", después de la visita de Macri a China en mayo de 2017, Argentina ha comenzado a pensar cómo alinear esa iniciativa con la estrategia de desarrollo de los países de América Latina, sobre todo de la Argentina. Macri propuso que la iniciativa china colabore con la Iniciativa de la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) para conectar Asia y los países a lo largo de "la Franja y la Ruta" con su región. Si esta idea se puede poner en práctica, promoverá en gran medida la cooperación sino-argentina en el campo de la infraestructura. Además, Argentina, a través del ingreso al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, también tendrá más oportunidades de cooperación con China y los países a lo largo de "la Franja y la Ruta", especialmente en el sector financiero.

En tercer lugar, el actual gobierno de Argentina hace hincapié en el papel del mercado y la eficiencia, y reduce la intervención del gobierno y el proteccionismo, con el fin de transformar la economía argentina hacia un modelo liberal y más abierto a la inversión extranjera, lo que ayudará a mejorar el ambiente de inversión y de negocios, proporcionando más oportunidades para que las empresas chinas amplíen sus inversiones en Argentina. Por otra parte, después de una recesión de dos años, se espera que la macroeconomía argentina vuelva a crecer en 2017, lo que también contribuirá a fortalecer la confianza y la voluntad de los inversores chinos.

Finalmente, el nuevo modelo de cooperación podrá inyectar nueva vitalidad a las relaciones sino-argentinas. En mayo de 2017, en la víspera de la visita de Macri a Beijing, el Sr. Jack Ma, el fundador del Grupo Alibaba (la mayor empresa de Internet de China y la plataforma del comercio electrónico a nivel global), visitó Argentina, y tuvo el segundo encuentro con el presidente Macri tras la Cumbre del G-20 en septiembre de 2016 en

---

3 Sitio web oficial de National Bureau of the People's Republic of China, fecha de consulta: 1 de octubre de 2017. <http://data.stats.gov.cn/swf.htm?m=turto&id=432>

Hangzhou. Posteriormente, el gobierno argentino y Alibaba firmaron un acuerdo de cooperación estratégica, lo que indica que el comercio electrónico transfronterizo probablemente se convierta en un nuevo modelo de cooperación económica y comercial entre China y Argentina. En la actualidad, la demanda de los consumidores chinos por los productos de alta gama está creciendo cada día más, y se acostumbran a hacer compras en internet, lo cual es muy favorable para el ingreso de los productos de buena calidad argentinos al mercado chino. Ciertamente, un grupo de empresarios argentinos cree que tal cooperación no es factible debido a la falta de apoyo legal y técnico necesario. Pero en el contexto en que la economía mundial y el uso de Internet se estrechan cada vez más, sin duda la plataforma de comercio electrónico será una nueva opción para la cooperación sino-argentina, que no sólo promoverá el desarrollo de las exportaciones hacia China y el desarrollo de las PYMEs de la Argentina, sino también fomentará una serie de infraestructuras, tales como logística local y pago electrónico, entre otros. Todo esto se podrá acelerar si el gobierno argentino adoptase políticas de apoyo relevantes para concretar este objetivo.

## 5. Dificultades y desafíos

Los desafíos siempre coexisten con las oportunidades. En este sentido, ambos gobiernos deben considerar la realidad. Estos desafíos o dificultades no son nuevos y seguramente permanecerán durante todo el período del gobierno de Macri.

Primero, el conocimiento mutuo entre los dos países está seriamente ausente. Aunque los intercambios en los últimos años son cada vez más importantes, aún falta un entendimiento verdadero, especialmente “people to people”. La distancia geográfica es un gran obstáculo que dificulta enormemente los intercambios entre los pueblos, incluidos los turistas. Precisamente debido a la distancia, los dos países carecen de un enlace histórico y legado de cooperación, como por ejemplo la inmigración a gran escala, etc. Además, el idioma es otro obstáculo difícil de superar. En China, la enseñanza del idioma español ha ocupado un lugar importante en las universidades, incrementándose cada vez más el interés por el idioma. Sin embargo, en Argentina, la enseñanza del idioma chino todavía no se ha popularizado. A pesar de que muchos estudiantes aprenden chino en los Institutos de Confucio, son limitados los que pueden hablar chino fluidamente. Por último, los canales de intercambio y comunicación entre pueblos son insuficientes. Aunque en Argentina se efectúa anualmente la fiesta de Año Nuevo chino, y el pueblo chino conoce el fútbol argentino y el tango, estos eventos sólo forman una pequeña parte de las culturas. Por estas razones, los vínculos entre ambos países en los campos político- económicos son cada vez más estrechos, pero los contactos sociales y los intercambios culturales son aún limitados, lo que genera una asimetría importante entre las relaciones. Debido al insuficiente intercambio ideológico y cultural, se producen malentendidos y preocupaciones sobre China y las relaciones sino-argentinas en el pueblo argentino, incluyendo algunos medios de comunicación, académicos y funcionarios.

Segundo, tanto las empresas chinas como las empresas argentinas, carecen de conocimientos y estudios sobre las condiciones nacionales y mercados de la otra parte. Debido a los escasos conocimientos sobre leyes y reglamentos, relaciones laborales, riesgos políticos, estándares ambientales, etc, las empresas chinas se encuentran con muchas dificultades para adaptarse al mercado argentino. Al mismo tiempo que las empresas

argentinas no han realizado investigaciones profundas del mercado chino y de los hábitos y preferencias de consumidores, por eso no han aprovechado bien al mercado más grande del mundo, lo que ha llevado a que muchos productos argentinos de buena calidad no se hayan podido insertar al mercado chino.

Tercero, en cuanto al comercio bilateral, ya sea el incremento de la cantidad, o la mejora de la estructura de los bienes, se enfrentan a un desafío a largo plazo. Desde el punto de vista del valor comercial, según las estadísticas de la Aduana de China, el comercio bilateral en 2013 alcanzó un récord histórico de 14,8 mil millones de dólares. Pero en los 3 años posteriores, no ha podido superar esta cantidad. Además, Argentina viene registrando un déficit comercial con China desde el año 2011,<sup>4</sup> lo cual genera una gran preocupación en Argentina. Pero cabe destacar que tanto en términos del valor comercial como el valor de déficit, existe una enorme diferencia entre las estadísticas chinas y argentinas (véase los cuadros 1 y 2).

**Cuadro 1 Comercio bilateral entre China y Argentina según las estadísticas de la Aduana de China entre 2008-2016 (millones de dólares)**

año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportación china	5038	3483	6116	8504	7011	8750	7683	8813	7201
Importación china	9358	4306	6802	6291	5864	6089	5247	5716	5119
Balance Comercial	-4320	-819	-686	2213	1147	2661	2436	3097	2082

Fuente: Las estadísticas de la Aduana de China.

**Cuadro 2 Comercio bilateral entre China y Argentina según las estadísticas del INDEC de Argentina entre 2008-2016 (millones de dólares)**

año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportación china	7103	4843	7678	10612	9932	11341	10743	11776	10483
Importación china	6354	3950	6117	6507	5379	5837	4792	5388	4661
Balance Comercial	749	893	-1561	4105	4553	5504	5951	6389	5822

Fuente: Sitio web oficial del INDEC, fecha de consulta: 1 de octubre de 2017.

[http://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=2&id\\_tema\\_3=40](http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=2&id_tema_3=40)

El déficit comercial de Argentina con China tiene mucho que ver con el desequilibrio de la estructura de bienes. Aunque las exportaciones argentinas de manufacturas hacia China pueden expandirse a través del aumento de la exportación de productos agroindustriales, debido a las ventajas comparativas existentes de ambas partes, será difícil cambiar en el corto plazo el patrón actual de comercio bilateral, es decir, China exporta bienes manufacturados e importa productos primarios.

Una realidad ineludible es que la soja ocupa una posición muy importante en el comercio entre los dos países, pero existe algún conflicto de interés en la industria de procesamiento de soja.

<sup>4</sup> Según las estadísticas del INDEC de Argentina, el déficit de Argentina con China empezó desde el año 2008.

China en los últimos 20 años, y Argentina en los últimos 10 años, han aumentado rápidamente la capacidad de *crushing* de soja. Actualmente, la capacidad de *crushing* de China ocupa el primer lugar en el mundo, alcanzando 430 mil de toneladas de soja por día.<sup>5</sup> Mientras que el *crushing* de Argentina ya ha superado a los Estados Unidos, ocupando el segundo lugar en el mundo. Como la producción de soja de China es tan baja que no puede satisfacer la demanda, necesita importaciones de gran cantidad del grano de soja. Pero en comparación con porotos de soja, Argentina prefiere exportar aceite de soja a China. Porque el aceite de soja pertenece a un producto procesado con un valor agregado mucho mayor que el poroto de soja. Además, la soja es un recurso relevante en Argentina, mientras que el *crushing* de soja es una herramienta importante por la reindustrialización tomando esta ventaja natural. Esta estrategia china de importar porotos de soja, realizar el *crushing* de soja en el mercado doméstico y autoabastecerse del aceite de soja, genera conflictos. En la actualidad, tanto en China como en Argentina, existen problemas de exceso de capacidad de *crushing*, lo que presenta un desafío para el comercio de aceite de soja entre ambas partes. A corto plazo, esta confrontación continuará existiendo.

Cuarto, las actividades de inversión de China en Argentina han sufrido un dilema. Tomando la infraestructura como ejemplo, por un lado, el gobierno argentino respalda y estimula la inversión en dicho sector, procurando impulsar la economía mediante la construcción de infraestructura. En julio de 2016, el gobierno argentino emitió el "Plan Nacional de Transporte e Infraestructura", que implica 33.200 millones de dólares para la construcción de infraestructura durante la administración de Macri. En septiembre del mismo año, el Ministro de Transporte de Argentina, Guillermo Dietrich, viajó a China para presentar los proyectos. Pero por otro lado, los proyectos de infraestructura ya existentes no han logrado un avance rápido. El Complejo hidroeléctrico Jorge Cepernic-Néstor Kirchner ha sufrido varias suspensiones. En agosto de 2017 el gobierno aprobó nuevamente su construcción. Y otros proyectos, como la estación espacial y la central nuclear están cuestionadas e incluso rechazadas por un grupo de organizaciones sociales y algunos funcionarios locales, lo que indica que más adelante las empresas chinas que planean invertir en Argentina, tienen que hacer investigaciones más detalladas sobre las condiciones del mercado y las necesidades de las provincias, con el fin de seleccionar proyectos más adecuados.

## 6. Conclusión

Después de la asunción del presidente Macri, en el contexto del ajuste de la política exterior de Argentina, las relaciones sino-argentinas han tenido algunos cambios. Sin embargo, este artículo argumenta que a pesar de ellos, la buena base y las importantes correlaciones de las relaciones entre ambos países no se han transformado. Este es un factor significativo del continuo desarrollo de las relaciones sino-argentinas en la era de Macri. El vínculo entre ambas partes ha entrado en una nueva etapa, en la que los estí-

---

5 Lorena D'angelo, "El *crushing* de soja en Argentina y Estados Unidos: realidad y perspectivas", noviembre de 2016, <http://www.lorenadangelo.com/el-crushing-de-soja-en-argentina-y-estados-unidos-realidad-y-perspectivas/>, fecha de consulta: 1 de octubre de 2017.

mulos provienen del comercio, la inversión y la cooperación financiera. En el contexto de que el comercio bilateral, tanto en términos del incremento de la cantidad como del mejoramiento en la estructura comercial, se enfrenta a los desafíos, la cooperación diversificada es una manera indispensable para que los dos países sigan impulsando las relaciones bilaterales. Este artículo sostiene que los contenidos, modelos y mecanismos de la cooperación entre China y Argentina, tienen mucho espacio y muchas posibilidades para seguir desarrollándose, pero necesitan del estudio más detallado y la innovación constante. En cuanto al desequilibrio comercial existente entre ambas partes, el proteccionismo no es un instrumento eficaz. Tanto China como Argentina deben tomar en consideración cómo elevar la capacidad exportadora de Argentina a través de aprovechar la cooperación diversificada, con el fin de mejorar esta asimetría.

Sin duda alguna, en el curso del desarrollo de las relaciones entre China y Argentina en los últimos años, han existido obstáculos y desafíos, que se presentarán durante la administración de Macri. Entre estos retos, el fortalecimiento del conocimiento y la comprensión mutuos, será una tarea a largo plazo, pero también es un requisito previo para superar todas las otras dificultades. Esto requiere no sólo esfuerzos conjuntos de los dos gobiernos, sino también del apoyo y la participación de más fuerzas sociales y civiles. Cabe destacar que las relaciones sino-argentinas en la era de Macri también enfrentarán más y mejores oportunidades que nunca. Si los dos países hacen un buen uso de estas oportunidades, la complementariedad mutua se extenderá del comercio hacia otros terrenos, tales como la inversión, las finanzas, la cultura, la educación, el deporte, el arte, la ciencia y tecnología, a fin de concretar el objetivo de "ganar-ganar".

## 7. Bibliografía

- López, A. y Ramos, D. (2008), "A la sombra del gigante chino: hay lugar para la Argentina en el nuevo mundo?", *Boletín Informativo Techint* 326, mayo-agosto de 2008.
- D'angelo, L. "El crushing de soja en Argentina y Estados Unidos: realidad y perspectivas", noviembre de 2016, <http://www.lorenadangelo.com/el-crushing-de-soja-en-argentina-y-estados-unidos-realidad-y-perspectivas/>
- Oviedo, D. (2015), "Argentina y China: los actores del comercio sojero y el flujo migratorio", *Revista Nueva Sociedad*, No.259, septiembre-octubre de 2015, p.117-128.
- Oviedo, D. (2016), "Estudio preliminar de las relaciones argentino-chinas a principios del gobierno de Mauricio Macri", *Jiexizhongguo, Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China*, segundo trimestre de 2016, p.4-28.
- Bolinaga, L. (2015), "Política china en el Río de la Plata, ¿Asociación estratégica o nueva dependencia?", *Revista Nueva Sociedad*, No.259, septiembre-octubre de 2015, p.69-80.
- Gransow, B. (2015), "Inversiones chinas en infraestructura: ¿una situación en la que todos ganan?", *Revista Nueva Sociedad*, No.259, septiembre-octubre de 2015, p.93-105.
- Bonilla Soria, A. y Milet García, P. (editores)(2015), *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, San José, C.R., FLACSO, CAF, 2015.

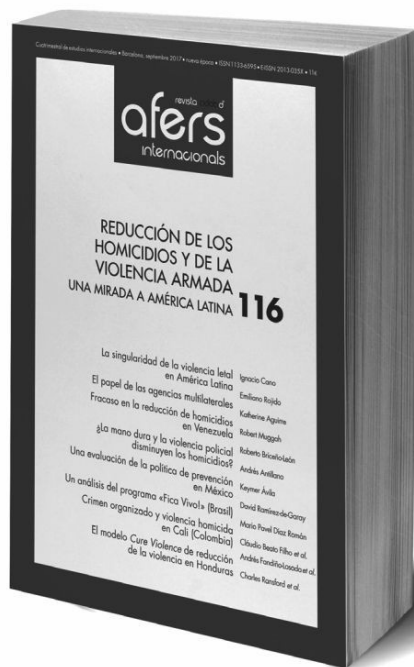
# REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 116

## REDUCCIÓN DE LOS HOMICIDIOS Y DE LA VIOLENCIA ARMADA

UNA MIRADA A AMÉRICA LATINA

Ignacio Cano y Emiliano Rojido (coord.)

Septiembre 2017



*Este número monográfico trata sobre la violencia letal en América Latina, región con mayor incidencia de homicidios del planeta. La explicación de este fenómeno no es consensual entre los especialistas, mientras que las intervenciones orientadas a revertirlo son escasas y poco focalizadas, además de ser raramente objeto de evaluaciones rigurosas. Este volumen pretende contribuir a la comprensión del fenómeno y a la reflexión sobre medidas para su control. Los temas abordados por los artículos comprenden, entre otros, las causas de la violencia letal, la descripción y la evaluación de programas nacionales y locales de prevención de homicidios, así como el papel de las instituciones internacionales en este campo. Los estudios adoptan metodologías cuantitativas y cualitativas. Los países analizados incluyen a Venezuela, Colombia, México, Brasil y Honduras, todos ellos territorios con elevadas tasas de homicidio. Esperamos que el lector que recorra estas páginas acabe con una visión más profunda sobre el problema de los homicidios en América Latina y sobre las formas de enfrentarlo.*

Artículos de

**Ignacio Cano**  
**Emiliano Rojido**  
**Katherine Aguirre**  
**Robert Muggah**  
**Roberto Briceño-León**  
**Andrés Antillano**  
**Keymer Ávila**  
**David Ramírez-de-Garay**  
**Mario Pavel Díaz Román**  
**Cláudio Chaves Beato Filho et al.**  
**Andrés Fandiño-Losada et al.**  
**Charles Ransford et al.**

# CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

## Pensar la incertidumbre

Angel Tello<sup>1</sup>

*Si la ignorancia de la incertidumbre conduce al error,  
la certeza de la incertidumbre conduce a la estrategia*  
**Edgar Morin**

Al hacer una apreciación general de los valores en juego, podemos constatar que el mundo occidental se encuentra en retroceso en muchos terrenos. El ex ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Hubert Védrine, caracteriza este momento como “...Occidente perdió el monopolio del relato”. China, Rusia, el mundo islámico plantean desafíos nuevos aunque no desconocidos para quienes analizan la historia lejana. Asistimos a su vez a importantes cambios sociales signados por el debilitamiento, en algunos casos la desaparición lisa y llana, de los lazos que cimentaron nuestras sociedades, el sentimiento de compartir un destino común se reduce día a día. Frente a tamaña situación plagada de dificultades de todo orden, lo Político (con P mayúscula) debe recuperar todas las atribuciones y su capacidad para conducir a la sociedad. Una pregunta que muchos se hacen, es si desapareció la política frente a las nuevas tecnologías en materia de comunicación y relacionamiento entre los humanos. A ello corresponde responder que la política puede haber cambiado de lugar pero no ha desaparecido. El Estado ha sido –y lo es aún- el lugar privilegiado de lo político. Sin embargo, la evolución actual que puede observarse con la aparición de las llamadas guerras “asimétricas”, en las cuales uno de los actores carece de Estado, introduce un elemento de disrupción e incertidumbre en esta apreciación.

En este contexto el mundo real en el cual nos encontramos en este siglo se presenta cada vez más aleatorio e indeterminado. Por naturaleza es caótico, de allí que se hable de una importante incertidumbre política ubicada en el sustrato de todos los conflictos *urbi et orbe*. Nosotros, seres humanos que contamos con las herramientas para pensar la continuidad e imaginar la trascendencia, debemos rendirnos ante la evidencia: en el mundo real la “regla de tres” no se aplica, no existe relación biunívoca entre una cantidad, una causa y un efecto. El mundo real no avanza de manera continua e ininterrumpida hacia un futuro mejor que algún día llegará. El mundo avanza por medio de rupturas, discontinuidades y cambios: el acontecimiento ocupa un lugar preponderante y el futuro, aun cercano, no es realmente previsible aun cuando hoy, los grandes sacerdotes del *big data* intentan hacernos creer lo contrario.

La incertidumbre es una característica insoslayable del mundo material e inmaterial: es la única certeza. Su razón se encuentra en la libertad del ser humano, del Otro,

---

1 Profesor de la Maestría y el Doctorado en Relaciones Internacionales IRI-UNLP

sea aliado o adversario, superior o subordinado. Bien señalaba Hegel que *el movimiento es lo que permanece de la desaparición, agregando sólo Dios no tiene movimiento.*

La teoría del caos impone a los científicos hablar no sólo de leyes sino de sucesos, sin negar la existencia de lo nuevo y la propia actividad creadora del Universo. De esta manera el caos cumple un papel fundamental en todos los niveles de descripción de la naturaleza, tanto microscópicos, como macroscópicos o cosmológicos. El caos siempre es consecuencia de inestabilidades, una pequeña perturbación se amplifica, las trayectorias inicialmente cercanas se separan y aquella inestabilidad inicial introduce aspectos nuevos, esenciales. La consideración del caos obliga a tomar en cuenta los conceptos de probabilidad, irreversibilidad e incertidumbre, conceptos afines a las ciencias físico matemáticas como también a las ciencias sociales, constituyendo de esta forma el punto de encuentro entre las dos grandes ramas del conocimiento humano.

En este contexto, el espacio estratégico, definitivamente incierto, resulta irreductible a un sistema de ecuaciones matemáticas. El espacio estratégico es complejo, pues el mismo no puede reducirse a una serie de problemas simples fácilmente solucionables, exige una aproximación global, holística.

En este espacio estratégico, cualquier acción humana es de naturaleza dialéctica pues ella afecta rápidamente a la libertad del Otro, a sus intereses que no siempre son convergentes con sus propios intereses. La naturaleza dialéctica de la acción hace que el espacio estratégico, es decir el espacio en el cual se desarrolla toda acción humana, sea un mundo de acciones y reacciones, olas y contraolas, un mundo imprevisible en el cual todo “objeto estratégico” va a vivir su propia vida. Observa Clausewitz acertadamente: *la vida propia de la guerra, la guerra siempre dotada de su dinámica propia, la guerra “sujeto” y no “objeto” que su creador no llega jamás a conducir allí hacia donde aspira, la guerra que siempre escapa a las mejores voluntades para controlarla.* Edgar Morin amplía la constatación de Clausewitz y nos dice: “Toda acción humana escapa a sus intenciones”. Esta afirmación afecta a quien decide en la incertidumbre, relativizando, por otro lado, la importancia de la decisión: su problema es menos la decisión –por naturaleza imperfecta- que la gestión de la decisión.

¿El mundo hoy es más incierto que ayer? Evidentemente sí. La interconexión creciente del mundo, virtual o físico, lleva a constatar que, tal como la teoría del caos lo señala, una pequeña perturbación se amplifica y trayectorias inicialmente cercanas se separan. Por ejemplo, el *krach* de 1929 afectó a los países europeos recién en 1931; la caída de Lehman Brothers perjudicó en un día a todas las economías mundiales; sin dejar de tener en cuenta, además, a perturbadores y actores de diversa naturaleza que introducen a diario causas y elementos de conflictos en el planeta.

El general francés Vincent Desportes observa acertadamente: “Debemos, por otro lado, felicitarnos por la existencia de la incertidumbre. Es ella la que permite la esperanza, condición de la vida humana. Es ella quien engendra la innovación, favorece la diferenciación y permite que el mundo no sea un simple reflejo de las relaciones de fuerzas. Es la incertidumbre y su aceptación en tanto dimensión del orden del mundo que otorga todo su valor a la inteligencia humana”<sup>2</sup>

Todas las guerras, todas las nuevas crisis se desencadenaron sobre modelos inesperados. Sin excepción, su desenvolvimiento se aparta de las previsiones. El escenario de

---

2 Desportes, Vincent. *Décider dans l'incertitude*. Economica. Lonrai 2015. Pág. X



Siria-Irak-Estado Islámico, con la participación activa de los Estados Unidos, Rusia, Francia, Reino Unido, Irán, Turquía, Arabia Saudita, kurdos, Hezbollah, etc., constituye una muestra de los que venimos sosteniendo: un conflicto civil, interno, que escaló a nivel internacional en el marco de un escenario turbulento e inestable luego de la última invasión a Irak y las situaciones no resueltas de Líbano, Palestina, Afganistán y Kurdistán. Todo ello obliga a la adaptación de los instrumentos, pensar nuevos métodos y adoptar decisiones rápidas que a veces presentan consecuencias dramáticas, pues tienen como punto de partida un conocimiento imperfecto de los datos esenciales, a lo que se agrega la incapacidad absoluta de controlar las múltiples consecuencias de estas decisiones.

Ya en su tiempo, Clausewitz se refería a la “bruma de la guerra” al considerar las realidades en el terreno. El conductor debe decidir en un contexto de fricción, de azar y desorden. Parafraseando a este General prusiano, bien podemos afirmar que la “bruma” a la que él se refería puede aplicarse al campo de lo político en la totalidad del ecúmene.

Los nuevos adversarios presentan dificultades para su detección e identificación. Nuevas situaciones, frecuentemente asimétricas, se caracterizan por la “sorpresa”: el jefe en el terreno debe en consecuencia reaccionar y decidir muy rápidamente.

La superioridad convencional no disuade a un adversario no estatal como lo demuestran los hechos. La lógica de las capacidades, sostenida hasta no hace mucho tiempo y que opone capacidades a capacidades, no impresiona a estos contendientes. Estos perturbadores no buscan la superioridad porque saben que la victoria militar –en un sentido clásico y con medios clásicos- no es la condición de la victoria política. Es incontestable la superioridad occidental en los cuatro espacios operacionales (terrestre, marítimo, aéreo y electromagnético), frente a lo cual éstos construyen sus estrategias en los espacios en que aspiran a luchar con armas equivalentes: es en el, **espacio humano** en la cual se refugia la guerra contemporánea.

Las zonas en disputa donde hoy se conducen las operaciones terrestres están marcadas por una gran heterogeneidad física y humana; la supremacía de la información aparece disminuida, los sistemas de comunicaciones exhiben sus límites mientras que las rugosidades humanas y físicas del medio tornan compleja tanto la observación como la interpretación. En cierta medida, las informaciones pasaron de su naturaleza objetiva, finalmente simple, a una naturaleza subjetiva profundamente compleja. Antes el acento estaba puesto sobre la recolección de informaciones concretas y la inteligencia de síntesis se presentaba sencillamente en forma de tablero, organigramas y gráficos; hoy, el verdadero objetivo de la inteligencia son las intenciones que no se deducen fácilmente de cada situación.

Por otro lado, la táctica recupera una importancia creciente en relación a lo estratégico; es la calidad de las decisiones –obviamente de la ejecución- en los niveles más bajos que depende *in fine* el éxito de las operaciones.

En consecuencia, resulta cada vez más necesario crear las condiciones favorables para adoptar decisiones individuales en escenarios de gran multiplicidad y que conllevan al éxito o fracaso de las operaciones. Ello supone, a la vez, medidas estructurales que faciliten la puesta a punto de organizaciones tácticas adaptables y medidas culturales apropiadas para el desarrollo de la iniciativa y de la cultura del riesgo. Dos vías principales aparecen según el General Desportes: la confianza en el hombre y la flexibilidad de los sistemas.

El ser humano posee una gran capacidad de autonomía de decisión, de iniciativa y adaptación, es el más apto para entender y accionar en medio de la incertidumbre. Mao

Tsetung sentenciaba: “el hombre decide en todo”. El ex responsable de la ideología en tiempos de Gorbachov en la desaparecida URSS, Alexander Yakovlev, observa “la voluntad no es una fábula absurda” y el sucesor de Ben Laden en la conducción de Al Qaeda, el egipcio Ayman Zawahiri, sostiene que los suicidas son el arma más económica y eficaz pues descansa en la inteligencia humana. El principio fundamental es entonces cómo liberar la capacidad de iniciativa individual encuadrándola al mismo tiempo en la acción colectiva, de manera tal que ésta conserve un sentido y un objetivo.

Aquél que decide tomará su decisión con más rapidez y serenidad si está seguro de las reacciones ulteriores de sus subordinados. Para ello es imprescindible que todos compartan las mismas reglas deontológicas y los mismos principios para la acción. De esta manera llegamos al terreno de la cultura y de la doctrina: tanto una como la otra son indispensables para encuadrar la acción y facilitar la previsibilidad de lo que hará el Otro.

Resulta igualmente necesario que la decisión no encierre a quien la toma en un caparazón rígido y estructurado, no adecuado para la adaptación: los sistemas sobre los cuales descansará la ejecución de la decisión deben ser simples y deformables a fin de que puedan adaptarse fácilmente al entorno. Todo ello forma parte de principios reconocidos a fin de obtener la mayor eficacia militar. Por otro lado, estos principios son, a su vez, de más en más indispensables y difíciles de aplicar por los jefes más jóvenes en el terreno, como puede observarse hoy en Irak, Afganistán y Siria, principios que habrán de llevar al éxito o fracaso de la operación. Estas dificultades se deben principalmente a las actuales condiciones de las operaciones cuando las mismas tienden a reducir la iniciativa. Tanto el actuar como el comportamiento aparecen cada vez más encuadrados en reglas de empeñamiento estrictas, justo cuando resulta necesario preservar una importante capacidad de adaptación frente a adversarios con actitudes y estrategias renovadas y cambiantes y que, en muchos casos, son justamente ellos los que tienen la iniciativa.

Hoy más que nunca no es la capacidad de planificación y de concepción lo que importa, si no la capacidad de adaptación porque resulta absolutamente imposible estimar de manera rigurosa la ocurrencia de los tipos de compromisos futuros o de prever, con una certeza razonable, el desarrollo de un compromiso táctico; ello es así porque será necesario sobre, todo conducir guerras de reacción, será necesario reaccionar permanentemente en todos los niveles del comando y en períodos muy cortos de evolución. Será necesario, cada vez más, saber adaptar velozmente el equipamiento, los métodos, las doctrinas y las decisiones.

La tecnología *per se* decidió raramente la suerte de una confrontación armada porque se trata de una las dimensiones de la eficacia estratégica; con frecuencia, la tecnología presenta una eficacia inferior al interés que a la misma se le presta; cada desarrollo tecnológico puede disipar un poco la bruma de la guerra, pero ella aporta por sí misma nuevas fricciones y engendra sus propios errores. **La guerra es un fenómeno social, político.** Más allá de las ventajas técnicas puntuales que pueda sumar la calidad de los instrumentos (los sistemas de armas), el resultado de una confrontación depende ante todo de los elementos del entorno –político, económico, cultural, geoestratégico- de cada una de las partes enfrentadas. Los desequilibrios tecnológicos no conforman los factores esenciales de los fracasos o los éxitos estratégicos, sino las opciones políticas, estratégicas o tácticas juiciosas que permiten con frecuencia compensar las inferioridades técnicas. La guerra contra el Estado Islámico finalmente es resuelta por la intervención de tropas terrestres iraquíes, kurdas e iraníes más allá de las operaciones llevadas a cabo por rusos, norteamericanos, franceses e ingleses.

Se trata entonces de una cuestión de cultura, de estructuras, de procedimientos, pero también de “reservas” intelectuales, estructurales y financieras. Se trata de una cuestión de flexibilidad en las organizaciones y jerarquías operacionales; en este campo, las tecnologías modernas pueden aportar una gran ayuda. El éxito, mañana, no será tanto un asunto de capacidades técnicas sino la aptitud a esta adaptación permanente que debe fundar, en particular, el estilo del comando operacional y la formación de los hombres. Para lograr este nivel de adaptabilidad indispensable y permitir la decisión adecuada frente al acontecimiento operacional, la confianza en el hombre, la consolidación de la cultura común y la construcción de la flexibilidad de los sistemas constituyen aspectos esenciales. El problema se remite finalmente a la libertad en relación con la incertidumbre.

El general Robert Scales que escribió la primera historia oficial de la guerra de los “21 días” –del 20 de marzo al 9 de abril de 2003- en Irak constata: “...la naturaleza de la guerra es inmutable. Los futuristas que sostienen que las nuevas tecnologías de la información permitirán a las fuerzas norteamericanas barrer la bruma de la guerra se equivocan”.<sup>3</sup>

El “sistema guerra” es complejo debido a la imprevisibilidad potencial de los comportamientos; no existe un determinismo latente que permitiría a una poderosa inteligencia prever la evolución del sistema mediante cálculos. A propósito de ello, Robert McNamara, Secretario de Defensa de los Estados Unidos en tiempos de John Kennedy y Johnson, señala durante los primeros cinco años de la Guerra de Vietnam: “...la guerra es tan compleja que va mucho más allá de la capacidad que el espíritu humano tiene para comprenderla”.

Moltke el Grande, cuyo genio militar cambió la Europa del siglo XIX decía: “...en la guerra todo es incierto”, y añadía: “...de todos los factores que escapan a la previsión: el tiempo, las enfermedades, los accidentes, las incomprendiones, las ilusiones y todos aquellos fenómenos que el hombre puede denominar suerte, destino, o voluntad de Dios, nunca han podido reglamentarse”<sup>4</sup>. La acción militar, entonces, debe resignarse a concebir y ser desarrollada en un campo de incertidumbres. La incertidumbre es el atributo de la guerra.

Negando estas constataciones, los voluntaristas han cedido con frecuencia a la tentación tecnológica. No alcanza con introducir los datos en la computadora hasta que ésta sugiera las soluciones entre las cuales no habría otra alternativa que elegir. ¿Alcanza con contabilizar las toneladas de munición empleada, los objetivos destruidos y las pérdidas humanas; para influir progresivamente sobre estos *ratios* y conducir el conflicto hacia un final feliz? Aproximación mecanicista y contable que fracasó en Saigón, Irak, Afganistán, Líbano, etc.; optimismo irrealista que olvida las lecciones de la historia. La guerra siempre ha sido y continua siendo, una empresa incierta en la cual el azar, las incertidumbres de todo orden y la imprevisibilidad del hombre sometido al estrés del campo de batalla, impiden al jefe el control estrecho de los acontecimientos. La guerra es una empresa incierta porque su éxito, más allá de las vías adoptadas para lograrlo, es ante todo de índole moral; son los espíritus y los corazones del dirigente político, del pueblo o del

---

<sup>3</sup> Scales, Robert y Williamson Murray. The Irak War. Harvaard. University Press, Cambridge, London, 2003. Pág. 239

<sup>4</sup> von Moltke, Helmut. On the Art of War. Selected Writings. Presidio Press. Norato CA, 1995. Pág. 175(4)

soldado quienes decidirán la victoria o el fracaso, mucho más que la destrucción de un determinado porcentaje de infraestructuras y equipamientos. Vale la pena aquí recordar a Raymond Aron cuando observaba “...las máquinas no hacen la historia, ayudan a que los hombres la hagan”.

El factor moral ocupa un lugar cada vez más importante y decisivo en los conflictos asimétricos. Un enemigo relativamente débil pero con voluntad de vencer y que al mismo tiempo pone en juego su supervivencia irá hasta el final frente a un adversario que lo supera ampliamente en medios. Éste se refugia en ideas y concepciones que le brindan cohesión y espíritu de lucha, aparece justificada en la voluntad de defender principios abstractos. Ya en su momento, Clausewitz señalaba: “Los valores morales cuentan entre los elementos más importantes de la guerra. Es el espíritu lo que impregna a la guerra en su totalidad (...) se sustrae a todo conocimiento libresco ya que no se lo puede medir ni entra en ninguna categoría: exige ser sentido o percibido”.

Alain de Benoist señala: “La guerra asimétrica apareció cuando las tropas uniformadas de Napoleón enfrentaron a las guerrillas y milicias irregulares de partisanos en España y Portugal. Es en esta época que las distinciones tradicionales entre civiles y combatientes, zonas de combate y ‘retaguardia’, recursos de guerra y otros bienes empiezan a diluirse. La guerra de partisanos (denominadas en otro tiempo pequeñas guerras) parece prolongarse hoy en el terrorismo. Una diferencia esencial separa sin embargo al partisano del terrorista moderno: la desterritorialización de la acción de este último (ningún territorio es impermeable, ningún objetivo es inaccesible, no hay medios prohibidos) cuando el partisano, dotado de un carácter fundamentalmente *telúrico* se define ante todo como ligado a un territorio”.<sup>5</sup>

Una atención particular debe ponerse en el estudio de casos históricos por parte de los jefes militares. A partir de que se vuelve sobre un acontecimiento ya realizado, el interés se dirige hacia un sistema cerrado, fijo, en el cual todos los datos y dimensiones son conocidos. De esta forma nos situamos lejos de lo real y de acontecimientos en curso de desarrollo y construcción que son, éstos, sistemas abiertos cuya cantidad y naturaleza de las variables no están determinadas de antemano, ni susceptibles de ser intelectualmente incorporadas en su totalidad por aquél que decide. El riesgo está en habituar a éste último a razonar sobre problemas acerca de los cuales es posible conocer todos los datos y la “mejor” solución, no siendo este el caso de la realidad de la historia en construcción, donde toda decisión hace evolucionar el sistema por sí mismo.

En este orden de ideas, debemos señalar que la formación militar en tiempos de paz es, salvo excepción, realizada a partir de sistemas cerrados, es decir deformantes de la realidad de la guerra. En los niveles más bajos se encuentra el tirador elemental y su blanco, él aprende un acto técnico en un sistema cerrado particularmente simple que nada tiene que ver con la realidad del combate y la multitud de sus variables psicológicas o materiales, aún que los métodos modernos traten de incrementar el realismo en el entrenamiento. En el nivel superior, los temas de los ejercicios de las grandes unidades también reproducen sistemas cerrados, apartados en gran medida de la realidad de la guerra porque es, una vez más, imposible representar la multitud de variables y sus intersecciones e interacciones. Notemos al pasar los efectos perversos de la simulación

---

5 De Benoist, Alain Les forces morales. En “Penser une guerre aujourd’hui?” Pág. 32

que, por construcción, simula sobre todo lo cuantitativo y el material mientras que lo incierto se nutre esencialmente de lo cualitativo y lo psicológico.

Refiriéndose al general alemán von Grolman, Jefe del Gran Estado Mayor y sucesor de Schlieffen, a propósito del fenómeno de fricción analizado en su momento por Clausewitz, dice Vincent Desportes: “El trató de gerenciar la fricción conjugando dos principios: una gran libertad de apreciación en la acción dejada a sus principales subordinados, una comunidad de cultura militar y de doctrina de empleo”<sup>6</sup>

Desde que la guerra es guerra (los primeros registros de combates entre grupos organizados se remontan a doce mil años antes de nuestra era) ni las diversas evoluciones organizacionales, ni los desarrollos técnicos más remarcables o las “revoluciones en los asuntos militares”, han modificado verdaderamente el problema fundamental al cual se han visto confrontados todos los conductores operacionales y sus sistemas de comando: la incertidumbre, producto derivado de la naturaleza compleja e interactiva de la guerra.

La marcha de las legiones estadounidenses hacia Bagdad a fines del invierno de 2003, llevó a reflexionar a Williamson Murray y Robert Scales: “...esta guerra, como todas aquellas en las cuales los Estados Unidos se han involucrado desde finales de la guerra fría, muestran de una manera muy clara el hecho de que fuerzas armadas competentes son aquellas que serán capaces rápidamente de adaptarse a lo inesperado”.<sup>7</sup>

---

6 Desportes. Ob. Citada. Pág. 62

7 Scales y Williamson. Ob. Citada. Pág. 248

# REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD

Vol. 12 N.º 2

Julio-diciembre

## Contenido

1. La agenda de los estudios de seguridad post 9/11: ¿de qué y quiénes hablan?  
**César Ross y Gonzalo Montaner**  
El derecho internacional en el rol en un estado pequeño  
**Wilson Fernández Luzuriaga y Nicolás Pose**
2. El empleo actual del concepto guerra en las relaciones internacionales  
**Mariano Bartolomé**
3. La percepción de las élites políticas y la predilección por las formas privadas de violencia: de los mercenarios a las compañías militares de seguridad privada  
**Mario Iván Urueña Sánchez**
4. Gobernanza global y análisis comparado de los procesos de integración en América Latina: Comunidad Andina y el Mercado del Sur  
**Ernani Contipelli**
5. La Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América: ¿otra década perdida?  
**Jerónimo Ríos Sierra**
6. Uruguay y su ingreso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
7. La ruta de la seda latinoamericana: China y el Canal de Nicaragua  
**Mariano Turzi**
8. La construcción del campo de las relaciones internacionales argentinas: contribuciones desde la geopolítica  
**Melisa Deciancio**
9. La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina  
**María Cecilia Míguez**
10. Beyond pacification. Competition state-making in Rio's favelas  
**Esteban Arratia Sandoval**
11. Narcotráfico y trata de personas, una muestra de cómo el crimen organizado avanza en Argentina  
**Carolina Sampó**
12. 62 years of Indonesia-Mexico diplomatic relations: some reflections and ways forward  
**Sulthon Sjahril Sabaruddin**



UNIVERSIDAD MILITAR  
NUEVA GRANADA

ISSN: 1909-3063 // ISSN: 1909-7743 (En línea)  
<https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/index>

## Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico

National Defense Policy: considerations for a analytical approach<sup>1</sup>

Sergio Eissa

**Resumen:** La política de defensa no ha sido una de las prioridades de la sociedad argentina desde el retorno de la democracia. Sin embargo, un conjunto de actores ha “disputado” intensamente sobre *qué* hacer con las Fuerzas Armadas sin que se hayan puesto de acuerdo al respecto.

El presente artículo se propone no solo indagar sobre los condicionantes que pudieran estar influenciando el debate, sino también se plantea una hoja de ruta para sortear esas trabas que impiden definir los lineamientos para una política de Defensa para el Siglo XXI. A tal efecto se entiende a la Defensa como una política pública y se presenta brevemente un modelo analítico para aprehender la puja en torno a la definición de este *issue*.

**Palabras claves:** Argentina; defensa nacional; Glass Onion Model; Fuerzas Armadas

**Abstract:** Defense policy has not been one of the priorities of Argentine society since the return of democracy. However, a group of actors have "fought" intensely about what to do with the Armed Forces without having agreed on it.

This article proposes not only to investigate the factors that may be influencing the debate, but also to propose a roadmap to overcome those obstacles that inhibiting to define the guidelines for a defense policy for the 21st Century.

For this purpose defense is understood as a public policy and briefly presents an analytical model to apprehend the bid around the definition of this issue.

**Key words:** Argentina; defensa nacional; Glass Onion Model; Fuerzas Armadas

---

1 Dr. Sergio G. Eissa (Universidad de Buenos Aires y Universidad de la Defensa Nacional). Proyecto UBACyT Nº:20020150100231: “China, Rusia e India en América Latina: interacciones políticas, económicas y militares a principios del Siglo XXI” (Resolución UBA Nº 4756/16). E-mail: seissa@yahoo.com

## 1. Introducción

La política de Defensa es, junto a la política de Derechos Humanos y la Política Exterior hacia la región, uno de los consensos más importantes alcanzados en la esfera política argentina desde el retorno de la democracia. Sin embargo, no ha sido una de las prioridades de la sociedad argentina desde que la cuestión militar fuera resuelta en el año 1990. Dicho de otra manera, la Defensa Nacional en su “dimensión estratégica” ha sido irrelevante en la agenda pública y gubernamental.

El denominado “Consenso Básico” plasmado en la Ley Nº 23.554 de Defensa Nacional (1988), la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior (1992) y la Ley Nº 25.520 de Inteligencia Nacional (2001 y su modificatoria del 2014) se construye a partir de tres principios liminares: a) la supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, b) la conducción civil de la política de Defensa y c) la separación orgánica y funcional de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior (Eissa, 2013). Este “Consenso Básico” construido en el ámbito legislativo ha sido disputado intensamente por un núcleo reducido de actores políticos y sociales. La raíz de este debate gira en torno a cuál debería ser la misión principal de las Fuerzas Armadas. Mientras que un grupo sostiene que la expresión “agresión externa”, establecida en la Ley de Defensa Nacional, debería ser interpretada en un sentido amplio; otro conjunto de actores restringe la definición a aquellas amenazas estatales militares externas, dejando fuera del ámbito de la Defensa Nacional a las *Nuevas Amenazas*, o más precisamente, al narcotráfico y el terrorismo internacional. Así esta puja intensa, restringida a este grupo reducido de actores, con algunas breves apariciones en el escenario público, en torno a la definición de qué es la Defensa Nacional ha obturado la posibilidad de tomar acciones que se traduzcan en el plano estratégico militar y logístico del Instrumento Militar con miras al Siglo XXI.

Este artículo se propone empezar a bucear sobre el *porqué* de esta última cuestión. Para ello, repasaremos brevemente algunas nociones introductorias del Modelo *Glass Onion* (Eissa, 2015). En segundo lugar, sostenemos que la indefinición en materia estratégica de la Defensa es consecuencia de la irrelevancia de la Defensa Nacional en la agenda pública y en la agenda gubernamental y de un clivaje de pensamiento en el que predominan la matriz realista y la dependiente. Finalmente, se esboza una agenda de investigación y de praxis política para continuar debatiendo esta problemática.

## 2. Pensar la Defensa

La política de Defensa sufre el síndrome de abandono en el ámbito académico de la República Argentina. Así, por ejemplo, no figuraba como sub área temática dentro del Congreso Nacional de Ciencia Política de la República Argentina y, en consecuencia, aquellos que trabajan este tema debían presentar sus ponencias con la incertidumbre de no saber si quedarían englobados dentro del subtópico de “Seguridad Internacional”, dentro del campo de las “Relaciones Internacionales”, o en “otros” dentro del campo “Estado, Administración y Políticas Públicas”. De la misma manera, las Universidades, salvo contadas excepciones, tienen incorporada en la currícula de Ciencia Política o Relaciones Internacionales, la Defensa Nacional, ya sea como materia, seminario o como contenido.



Este abandono obedece no solo a la irrelevancia que tiene la Defensa Nacional en la agenda pública y gubernamental, sino a que el estudio de la misma requiere un enfoque multidisciplinar. En efecto, tanto la ciencia política, las relaciones internacionales, la historia, la economía y aún, la ingeniería, tienen mucho que aportar al estudio de la política de Defensa. De ahí la importancia de “trasvasar” las fronteras disciplinarias para el análisis de la Defensa Nacional (Ingram & Fiederlein, 1988; Zahariadis, 2003 y Keohane citado por Llenderozas, 2013).

Por lo expuesto, hemos empezado a construir un enfoque analítico, que he denominado *Glass Onion* (Eissa, 2015), a partir del instrumental analítico de las teorías de las políticas públicas y de las relaciones internacionales.

### 3. ¿Qué es la Defensa?

La Defensa Nacional es el conjunto de acciones que adoptan los Estados para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas (Battaglino citado por Eissa, 2015). Asimismo, podíamos dividir la política de Defensa Nacional en tres dimensiones analíticas (Eissa, 2015). En primer lugar, la política militar<sup>2</sup> que es el conjunto de decisiones orientadas a regular el comportamiento político que, generalmente, tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas. Esta dimensión se encuentra fuertemente dirigida a alcanzar el control civil.

En segundo lugar, la dimensión estratégica que puede ser definida como las acciones, actitudes y medidas estratégicas destinadas a prevenir o enfrentar distintas situaciones de riesgo, conflicto o amenazas, potenciales o reales, que hagan peligrar los intereses vitales y estratégicos de un país y que requieran el empleo del Instrumento Militar. Esta dimensión se relaciona con la conducción político-civil de la Defensa Nacional.

En tercer lugar, la dimensión internacional que es aquella que contribuye a la Política Exterior y que es definida como la política internacional de la Defensa. Esta última dimensión es la que debería permitir la articulación entre la Política de Defensa y la Política Exterior, al menos de dos maneras. En primer lugar, aquella contribuye a la Política de Defensa a través de lo que los militares denominan la maniobra diplomática. En segundo lugar, la Política de Defensa resulta fundamental para la Política Exterior porque en un escenario de incertidumbre estratégica, donde no queda clara quién o qué es la amenaza, ni su magnitud ni su intención y dirección, amortigua (no suprime) los riesgos de la adopción de una determinada actitud y posicionamiento estratégico. Asimismo, la Política de Defensa es fundamental para hacer creíble la Política Exterior. Son sus dientes, que no se quieren mostrar, pero que están ahí cuando resultan necesarios (Eissa, 2017).

La relación entre ambas no termina aquí. La Política Exterior precede a la Política de Defensa. En efecto, siguiendo a Carl von Clausewitz, consideramos que la guerra es un hecho social, pero fundamentalmente político. En consecuencia, como sostenía Raymond Aron, la guerra surge de la política, determina su intensidad, le define el motivo y le fija sus objetivos políticos (Eissa, 2015). La guerra termina cuando se alcanzan los objetivos políticos o, mejor aún, cuando la política dice que se alcanzaron sus objetivos. Los objetivos de la guerra no son militares. Los objetivos estratégicos militares están en función de

---

2 Henri de Jomini (1991) ya hacía mención a esta dimensión a principios del Siglo XIX.

los objetivos políticos. Si no existen objetivos políticos no hay guerra. Es esto último lo que diferencia a los actores políticos de las organizaciones criminales (Aron, 1987).<sup>3</sup>

Por ello, Clausewitz sostenía brillantemente que

A partir de esta concepción, hay que considerar ilegítima e incluso nociva la distinción según la cual un gran acontecimiento militar o el plan de semejante acontecimiento debería permitir un juicio estrictamente militar; en verdad, consultar a los militares con respecto a los planes de guerra para que ellos den un juicio puramente militar [...], es un procedimiento absurdo; pero mucho más absurdo es el criterio de los teóricos según el cual los medios de guerra disponibles deberían confiarse al jefe militar para que en función de estos medios él establezca un proyecto puramente militar de la guerra (Clausewitz, 1976: 325)

#### 4. ¿Qué es la Defensa? Reprise

La Política de Defensa es una Política Pública que al igual que la Política Exterior se despliega en el escenario internacional frente a otros actores políticos. En consecuencia, y a los fines de esta ponencia, desarrollamos muy esquemáticamente algunos aspectos del Modelo *Glass Onion* (Eissa, 2015).

##### Primera Parte

El proceso de política pública es una construcción analítica. No es algo que podamos encontrar en la realidad, donde más bien es desordenado, en el que se mezclan y sobreponen las distintas etapas, pero que nos sirve como “instrumento” para estudiar las decisiones que se adoptan en torno a un problema público (Aguilar Villanueva, 1993; Sabatier, 2007)

La primera etapa del proceso sería el reconocimiento del problema, pero en este punto debemos distinguir entre problemas y situaciones problemáticas. Mientras que la situación problemática es un conjunto de “hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar”; los problemas son construcciones lógicas que estructuramos de tal manera que tengan una respuesta, es decir, que la solución sea parte de la definición del mismo (Aguilar Villanueva, 1993: 58 y 61).

Ahora bien, una situación problemática para entrar en la agenda pública debe transformarse en un problema, para lo cual el mismo debe ser objeto de debate en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuánto si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal. De esta manera, será importante, en un primer momento, el contexto en el cual se desarrolla el debate, porque son los acontecimientos y actores

---

3 “Digamos, en términos abstractos, que Clausewitz, Marx, Lenin y Mao concuerdan en enseñarnos que las guerras solo adquieren sentido a la luz de la política, en los dos sentidos de la palabra: la coyuntura de donde surge la guerra, la intención de los combatientes (...) Olviden que un terrorista sin causa se parece a un saltador de caminos” (Aron, 1987: 144 y 158).

políticos y sociales quienes se encargan de convertirlos las situaciones problemáticas en problemas y ofrecer *su primera definición* (Aguilar Villanueva, 1993).

En este punto, debemos distinguir dos tipos de agenda. La primera es llamada pública y que “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de la comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública”. En cambio, la agenda gubernamental es “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones” (Aguilar Villanueva, 1993: 31-32).

Sin embargo, que un problema haya ingresado en la agenda pública no supone que ingrese automáticamente en la agenda gubernamental y, menos aún, que se le dé un tratamiento prioritario, porque el gobierno no sólo regula y actúa como filtro de esos problemas, sino que también puede ser iniciador de cuestiones en la agenda pública (Aguilar Villanueva, 1993: 53).

De esta manera, cuando un problema ingresa en la agenda gubernamental es nuevamente debatido y definido, entendiendo la definición del problema como el proceso por el cual una cuestión “es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados”; esa definición condicionará “la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva, 1993: 52). Por lo tanto, existirá una interdependencia conceptual entre la definición y la solución, porque “la solución forma parte de la misma definición del problema” (Aguilar Villanueva, 1993: 60); es decir, que “la definición del problema no puede ser tratada como un proceso separado, sino como parte integral de la hechura de la política” (Zahariadis, 2003: 162).

En otras palabras, la forma en que se define un problema condiciona la selección de los instrumentos, modos y objetivos de la política pública, es decir, las opciones de acción o, dicho de otra manera, las alternativas de políticas disponibles para el decisor (Aguilar Villanueva, 1993; Eissa, 2006: 13; Eissa, 2005: 22). Dentro de ese conjunto de alternativas, ya limitadas por la manera en que ha sido problematizado el problema, la decisión estará condicionada por los actores y organismos involucrados en el proceso, las variables que el decisor pueda manipular, la relevancia del problema, la calidad y la cantidad de la información, y la personalidad del decisor (Mena, 1989 y Eissa, 2005: 23).

Por ello, puede suceder también, que los problemas no puedan ser bien definidos hasta que las soluciones estén disponibles. Dado el contexto de incertidumbre y de ambigüedad, que resulta en una asimetría de información, algunos actores podrán influenciar el proceso para ajustar la definición a la solución deseada. La clave está en cómo se presenta la información al decisor (Zahariadis, 2003). En palabras de Aguilar Villanueva (1993: 52), “quien define es quien decide”.

Por lo expuesto, el estudio de la formación de la agenda de gobierno y las decisiones allí adoptadas nos permiten saber quiénes definen y deciden; qué grupos y organizaciones han influido en el proceso; y “cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad a un problema público”. Este análisis revela “cuál es la estructura de poder” que predomina en la hechura de la Política Pública (Aguilar Villanueva, 1993: 27).

Esta puja por la definición continua durante todo el proceso de Política Pública, incluso durante la implementación, donde los actores políticos, opuestos a la definición del problema, tratarán de trabarla o cambiar el sentido de su definición.

## Segunda Parte

Como ya hemos dicho, el actor estatal “tiene la posibilidad de ejercer un poder público en función de que, en última instancia, las políticas públicas son fijadas e implementadas por el Estado” (Repetto, 1998: 10-11). Pero ese Estado no es un actor racional unificado, dado que existen no sólo diferentes agencias que compiten entre sí, sino también que la competencia se desarrolla dentro de las mismas y entre los actores políticos de unas con otras. Entonces, cuando nos referimos al actor estatal no estamos pensando en un Estado monolítico que actúa racionalmente, dada la complejidad de elementos que lo forman, las relaciones que se establecen con la sociedad, las distintas percepciones que se establecen entre ellos y las distintas capacidades de influenciarse mutuamente. Por otra parte, si bien en el proceso de toma de decisión intervienen actores sociales y estatales, articulados en un complejo mecanismo social de interacciones e influencias mutuas, en el caso de la Política Exterior y de Defensa, la decisión final y la implementación, quedará a cargo del actor estatal<sup>4</sup>.

En efecto, si se desea saber y explicar las preferencias de un Estado con relación a las estrategias que desarrolla, es necesario saber quiénes tienen poder, qué desean, y qué creen. Para ello, debemos ver al Estado como el conjunto de individuos, en el cual, los líderes políticos y los burócratas son individuos que intentan maximizar el éxito de sus carreras (Geddes, 1994: 13). Entonces, las decisiones que tomen en materia de Políticas Públicas reflejarán sus intereses. Ahora bien, esos actores actúan dentro de determinados “marcos contextuales”, que influyen en sus incentivos (Geddes, 1994 y Putnam, 1988 y 1993).

Asimismo, Robert Jervis sostiene que es imposible explicar las políticas y decisiones cruciales sin referencia a las creencias de los decisores sobre el mundo y sus imágenes sobre los otros (Dos Santos Ferreira, 2006)<sup>5</sup>. Por otro lado, eventos previos en el escenario internacional ayudarán al decisor a construir percepciones para comprender el mundo y actuar frente a un nuevo evento.

En síntesis, influyen en las decisiones de los actores sus creencias individuales, sus imágenes, sus valores, sus capacidades, sus actitudes, sus talentos y experiencias previas (Russell, 1991) y sus intereses (Geddes, 1994).

El proceso de hechura de la política no sólo se produce en un marco de incertidumbre, en el cual los actores toman decisiones sin conocer la totalidad de la información, sino también que esa elección no es necesariamente racional y que, además, se produce en un contexto de ambigüedad. Según este autor, la ambigüedad es central, y “la manipulación es la lucha” [por controlarla] (Zahariadis, 2003: 18).

En efecto, la conceptualización de un problema implica no sólo que determinados elementos del mismo serán tenidos en cuenta en detrimento de otros, sino que también la forma en que se ha definido implicará la asignación de responsabilidades y de recursos

---

4 Para Fabián Repetto (1998: 10-11), los actores sociales y estatales poseen cinco características comunes: a) capacidad de negociación, b) capacidad de descifrar el contexto, c) capacidad de representación, d) capacidad de movilización social, y e) capacidad de acción colectiva. Sin embargo, el actor estatal está en condición de “movilizar un recurso que le es propio: capacidad de autoridad”; es decir, “[la] posibilidad de ejercer el poder público en función de que, en última instancia, las políticas son fijadas e implementadas por el Estado”. Ver también, Robert Putnam (1988: 432-433) y Roberto Russell (1990: 12).

5 Ver también Corigliano (2008: 8).

presupuestarios al interior del Estado. En la lucha por definir un problema de una manera u otra intervendrán los actores, con distintos recursos de poder y de información. Aquellos que tengan ventaja debido a la asimetría de información podrán manipular a los decisores e influenciar en la agenda de acuerdo con sus intereses y/o sistemas de creencias (Zahariadis, 2003). Estos actores son los denominados “emprendedores políticos” (entrepreneurs). A los fines de este modelo, cualquier actor podrá ser un *entrepreneur* que, por el tema que se esté tratando, tenga interés en el mismo y que, debido a su ventaja en el manejo de la información –porque sabe lo que quiere–, tenga poder para manipular a los decisores: esto supone tener la capacidad de presentar una propuesta de política, de modificarla, o de bloquearla. Previamente no podremos establecer, entonces, quiénes serán esos emprendedores políticos, como asimismo, tampoco podremos saber quiénes serán los actores que intervengan en un proceso de hechura de una política pública. Pero debe quedar claro, por lo expuesto más arriba, que estos actores “especiales” pueden ser tanto domésticos como externos (Zahariadis, 2003).

La implementación de una política pública requiere de la convergencia de intereses y sistemas de creencias de actores interesados en la temática con más capacidad de poder de los que se oponen a cómo ha sido definida la misma.

### Tercera Parte

Ahora bien, hemos visto que los actores toman decisiones dentro de determinados marcos contextuales, es decir, que están influidas por un conjunto de factores contextuales<sup>6</sup>. A los efectos de nuestro modelo, los factores que moldean esas decisiones pueden ser clasificados en<sup>7</sup>:

- a) Sistémicos, entendidos como todos los factores externos que influyen en la toma de decisión; es decir, cambios en la estructura internacional, en los regímenes internacionales, cambios sociales y tecnológicos globales, como así también las ideas;
- b) Institucionales, es decir instituciones, prácticas institucionales y todos los aspectos de la estructura gubernamental que limitan o fortalecen las elecciones que realizan los actores;
- c) Sociales, es decir:
  - i) dimensión socio cultural histórica: las ideas, “las interpretaciones y mitos históricos permean las percepciones de los actores políticos [...]. Estos han sido cruciales en la generación de los sistemas de creencias, las imágenes y los prismas actitudinales de las élites de política exterior” (Van Klaveren, 1992: 198; Femenia, 2000). Además, es relevante la “cultura política”, entendida como la manera en que la gente piensa acerca de la política y cómo se comporta en política.
  - ii) dimensión socioeconómica: han tenido especial incidencia en la política exterior de Latinoamérica (Van Klaveren, 1992).

---

6 Ver también Tini (2005: 104).

7 Ver entre otros a Rosenau (1966), Tomassini (1989); Russell (1990 y 1991) y Van Klaveren, (1992). No estamos siguiendo exactamente la clasificación que, con algunas diferencias, hacen estos autores. Russell hace mención a las variables de rol que hace que determinados actores en un mismo rol, se comporten de igual manera, independientemente de sus características personales. Preferimos usar el término *factores* antes que *variables*, porque este último concepto puede prestarse a confusiones.

- iii) dimensión sociodemográfica: se refiere a la naturaleza y composición de la población, así como a su estructura social.d) Sistema político:
- i) dimensión régimen político: hace referencia a la relación entre política exterior y la forma de organización política (básicamente democrática o autoritaria). Como señala Van Klaveren (1992), esta relación ha sido ampliamente estudiada en América Latina a través de estudios diacrónicos. Los resultados, si bien no permiten establecer una generalización acerca del impacto de un tipo de régimen en la Política Exterior (agresiva, activa, etc.), no dan lugar a duda sobre su influencia en ella;
- ii) dimensión dinámica política: se refiere a la dinámica política, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, al peso y frecuencia de las elecciones, al rol de la oposición, y la relación entre el gobierno federal y las provincias.

En resumen, los actores tomarán las decisiones de acuerdo con sus intereses y sus sistemas de creencias. Dichas decisiones se adoptan en un contexto de incertidumbre y ambigüedad, lo cual permite que ciertos actores —emprendedores políticos— tengan la capacidad para que determinada cuestión se problematice en función de sus intereses. Pero las decisiones que adoptan los actores o los intentos de algunos de ellos de influir a lo largo del proceso, desde la problematización y hasta la implementación, estarán influida por un conjunto de factores.

## 5. El debate

No es el propósito del artículo analizar todos los condicionantes del proceso de política pública de la política de Defensa, tema que ya he abordado en un trabajo previo (Eissa, 2015). En este punto más que indagar sobre los *por qué* las variaciones en la toma de decisiones entre 1983 y 2015, nos preguntamos sobre el *por qué* de una constante a lo largo de todos esos años: la irrelevancia de la política de Defensa Nacional y la constante puja en torno a la “definición” sobre qué es Defensa Nacional.

Por un lado, tanto las encuestas de opinión<sup>8</sup> como la asignación de recursos presupuestarios<sup>9</sup> (Eissa, 2015), muestran que la Política de Defensa no ha formado parte de la agenda pública ni de la agenda de gobierno, o dicho de otra manera, tanto la sociedad civil como los actores políticos no se han mostrado interesados en ella. Sin embargo, como hemos sostenido *ut supra*, el debate ha sido intenso entre un grupo reducido de actores y, desde el año 1990, el mismo ha girado en torno a la definición de “Defensa Nacional”<sup>10</sup>. Tal como se expuso en el apartado previo, esta discusión no es inocua por-

8 En cuanto a las encuestas de opinión ver Mora y Araujo (2010), IPSOS-FLACSO (2010) y CARI (1998, 2002, 2006 y 2010). Es interesante señalar que aún, en las encuestas realizadas por el CARI entre los líderes de opinión se refleja tanto la irrelevancia como la puja del debate reseñada por diversos autores (ver cita 11).

9 Ver también Ernesto López (1994), Miguel Pesce *et al* (1999).

10 Sobre el debate en los años ochenta sugerimos la lectura de Ernesto López (1994), Marcela Donadio (2000), Patrice McSherry (2008), Horacio Verbitsky (1987), Gustavo Druetta (1989), Herbert Huser (2002) y Sergio Eissa (2015). En cuanto a los años noventa y 2000 se sugiere a Marcelo Saín (1997), Patrice McSherry (2008), Herbert Huser (2002), Marcelo Saín (2003), José Manuel Ugarte (2003), David Pion-Berlin (2005), Guido Braslavsky (2009), Paula Canelo (2010) y Sergio Eissa (2015). La lista no es exhaustiva.

que refleja la estructura de poder en torno al *issue* y, en consecuencia, los intereses y el sistema de creencia de los actores que intervienen en este proceso. La respuesta se halla parcialmente en la dimensión socio cultural histórica: el legado del pasado. Ese legado del pasado, que se proyecta como una sombra sobre la actualidad, es como un “espejo retrovisor” que toma distintas formas: a) el rol de las Fuerzas Armadas en la vida política argentina: sus intervenciones en el sistema político, el terrorismo de Estado y el fracaso en la Guerra de Malvinas; b) la hipótesis de conflicto con Chile y Brasil; y c) la agenda de Estados Unidos de las *Nuevas Amenazas* para con la región. Estas tres sombras son un legado histórico que aún pesa en la agenda pública y de gobierno (Eissa, 2015). Sin embargo, esta no es la única explicación y sobre eso queremos proponer una ruta de investigación en los siguientes apartados.

Por otro lado, y sin embargo, los académicos y especialistas<sup>11</sup> en esta temática coinciden en un aspecto, que conforman el núcleo duro de debate que hemos señalado a lo largo del artículo, disienten en otros dos y parcialmente están de acuerdo en uno. Empecemos por este último.

En primer lugar, concuerdan en que el actual escenario internacional es incierto, que no existe una amenaza clara y presente que afecte los intereses vitales y objetivos de valor estratégico de nuestro país. Las guerras del futuro estarán probablemente asociadas a la disputa de los recursos naturales estratégicos, entre los cuáles el Atlántico Sur y la Antártida cobran una vital relevancia, y serán de corta duración con un uso intensivo de la tecnología, donde resultará clave obtener una ventaja relativa hasta la intervención internacional. Asimismo, se han multiplicado los actores y los problemas, aunque no todos ellos pueden ni deben ser resueltos a través de medios militares. Está claramente demostrado el fracaso de la *Guerra contra las Drogas*, que el uso de la fuerza (el máximo uso de la fuerza que representan las Fuerzas Armadas) no resuelve el aumento del consumo de drogas ni los delitos conexos con el narcotráfico. De la misma manera, tampoco éstas son eficaces para luchar contra el delito complejo o delito transnacional o las mal llamadas “Nuevas Amenazas”<sup>12</sup>, si entendemos por las mismas al narcotráfico, el tráfico

---

11 Estos académicos y especialistas conforman una comunidad epistémica. De acuerdo a Haas (1992), ésta se evidencia cuando “las interpretaciones compartidas conducen a un sentido de identificación y solidaridad dentro del grupo”, pero así también, éstos conducen a aversiones compartidas. Por su parte, Sabatier (1993) define la coalición de apoyo que son grupos de instituciones públicas y privadas que comparten sistemas de creencias y que “trabajan como una coalición para lograr sus objetivos políticos”. Citamos “algunos” autores de esta comunidad epistémica argentina: Acuña *et al* (2005), Anzelini *et al* (2017), Bartolomé (2006, 2010 y 2017), Battagliano (2008 y 2010), Battaleme (2017), Busso (1999) Canelo (2010), Diamint (1999, 2002, 2004, 2006, 2008 y 2014)), Donadio (1996 y 2000), Druetta (1989), Druetta *et al* (1990), Eissa (2013, 2015, 2017), Estévez (1990), Fontana (1998), Fraga (1989, 1997, 1998 y 2002), Frederic (2013), Frederic *et al* (2010), Fundación Arturo Illia (1986, 1988), García *et al* (1987), Gastaldi (2012), Hirst (1996 y 2004), López (1994 y 2007), Llenderozas (2007), Martínez (2000 y 2002), Montenegro (2003, 2006 y 2013), Orieta (1985), Pesce *et al* (1999), Poczynok (2012), Saín (1997, 2000, 2003, 2007 y 2010), Scheetz (1993, 1994, 1995 y 2015), Soprano *et al* (2015), Soprano (2016), Tello (1998, 1999, 2001, 2004, 2006), Tibiletti *et al* (1997), Tokatlian (2004, 2007, 2015, 2016 y 2017), Ugarte (1990, 2003 y 2011), Vigliero (2002, 2004 y 2005).

12 Entendemos por Nuevas Amenazas aquellas “cuestiones”, nuevos o viejos, que han sido socialmente problematizadas, de manera tal que, en términos de la Escuela de Copenhague, fueron securitizadas y, por lo tanto, ingresados en la agenda de defensa nacional. La securitización de estas cuestiones está asociada a cómo los mismos son definidos, la cual no es neutral ni objetiva sino que responde a los intereses y sistemas de creencias de los actores políticos y sociales, domésticos y externos, involucrados en la definición (Eissa, 2015).

de personas, tráfico de armas, entre otras. Es más, tampoco son eficaces para prevenir un ataque terrorista. Más inteligencia estratégica criminal y una agencia federal de investigaciones son más útiles que un tanque, un avión y un destructor.

En segundo lugar, se coincide ampliamente en que hay que recuperar las capacidades militares de las Fuerzas Armadas. No hay duda al respecto. Un país mediano como Argentina no puede darse el lujo, ni el peligro futuro, de no contar con Fuerzas Armadas. La Defensa Nacional es como un seguro de vida o cómo una obra social. Es algo que jamás querremos usar, pero que hay que tener por las dudas. Es más, una Política de Defensa exitosa es aquella que nunca desemboca en una guerra. Las Fuerzas Armadas son, en términos weberianos, la materialización del monopolio legítimo de la coerción.

El tercer lugar, no se coincide en el *para qué* y en el *cómo*. Si de acuerdo a nuestro modelo la definición sesga las alternativas de políticas públicas, claramente existe una fuerte divergencia dentro de este núcleo duro de especialistas en cuanto al sistema de creencias a partir del cual se aborda la problemática de la defensa nacional. Nuestra hipótesis es que dos variables inciden en esa construcción de ideas: el pensamiento estratégico dependiente y el peso de la escuela realista en la Defensa Nacional.<sup>13</sup>

Existiría en nuestro país en algunos medios, ámbitos académicos y políticos una suerte de pensamiento estratégico “dependiente y/o resignado”. Adoptan la agenda de otros países, que responden a los intereses de esos países, para definir la misión de las Fuerzas Armadas y/o caen en la desesperación de adoptar esa agenda para aumentar el presupuesto y acceder a equipamiento. Esa agenda no es necesariamente la de Argentina. Nuestra política de Defensa debe estar en consonancia con nuestros intereses vitales y estratégicos. La resignación resulta de las presiones de la agenda de Seguridad hacia la de Defensa. La población y los líderes de opinión consideran que los principales problemas provienen del delito organizado, del narcotráfico y del terrorismo, en consecuencia, si esos son los temas de agenda pública, la definición de los decisores estará sesgada a dirigir los recursos hacia el Ministerio de Seguridad y las Fuerzas de Seguridad. Muchos militares genuinamente creen que apropiándose de esos temas, redefiniendo la Defensa, lograrían una mayor asignación de recursos para el sector.

Asimismo, también existe un pensamiento realista “nostálgico” que quiere reactivar las hipótesis de conflicto con los países de la región. En algunos casos porque están convencidos que los países no pueden ser socios estratégicos y que sólo pueden confiar en sus propias capacidades militares para salvaguardar sus intereses. Esta línea de pensamiento también se ve atravesada por la necesidad de justificar un aumento del presupuesto de Defensa Nacional.

Por último, existe una especie de liberalismo “ingenuo” que cree que el libre comercio y los organismos internacionales vuelven innecesarias las Fuerzas Armadas y que, por lo tanto, quieren convertirlas en una especie de Gendarmería y Prefectura *reloaded* y algunos, aunque no lo dirían jamás en público, estarían encantados en no tener que lidiar con ellas.

¿Cuál sería el cuarto cuadrante? Sigamos al siguiente apartado.

---

13 Ver Colacrai (1992).



## 6. Reflexión final: La agenda de investigación y de la *praxis*

### Investigación

La ausencia de amenaza (*clear and present danger*), entendida como construcción social, no termina de explicar la falta de definiciones en materia de Política de Defensa. Tal como reflejan las encuestas del Centro Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), el narcotráfico y el terrorismo son percibidos como las principales amenazas para la Seguridad Nacional por los líderes de opinión (*entrepreneurs*). Entonces, ¿por qué sucede esto, por qué cíclicamente se reflatan las hipótesis de conflicto con los países de la región y las *Nuevas Amenazas*, particularmente el narcotráfico y el terrorismo islámico como hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas y no se construye una amenaza estatal militar externa? Una primera hipótesis es que esto es producto del entrecruzamiento de dos variables: a) la prevalencia de un pensamiento estratégico dependiente (que se refleja no solo en la esfera militar) y b) el peso de la escuela realista, forjado en el predominio militar en los debates sobre la teoría de las relaciones internacionales (Colacrai, 1992). Creemos que esta es una línea de investigación que debemos abordar desde la academia más fuertemente: ¿cuál es el sistema de ideas que construye la Defensa Nacional?

La hipótesis de trabajo que sometemos al debate es que la conjunción de estos dos factores “arrastra” permanentemente a la Defensa Nacional al Siglo XX, lo cual se refleja en los tres tópicos del legado del pasado: la cuestión militar, las *Nuevas Amenazas* como hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas y el resurgimiento de las hipótesis de conflicto con los países de la región. Ese debate intenso se refleja en un espejo retrovisor que va mutando en torno a estos tres ejes sin avanzar nunca sobre una agenda, sin definir, que se encuentre anclada en el Siglo XXI.

Asimismo, resulta relevante estudiar el impacto del factor Sistema Político en el diseño de la Política de Defensa. Nuestra segunda hipótesis es que: 1) “la estructura de incentivos institucionales en la política argentina lleva a que quienes son elegidos para el Congreso no deseen permanecer en él mucho tiempo, sino que prefieran cargos ejecutivos”; 2) “el pasaje rápido por el Congreso y la consecuente alta tasa de renovación de los diputados y senadores hace que no se invierta institucionalmente en el congreso; y 3) “dados 1 y 2, no hay políticas de largo plazo generadas por el congreso”, que es justamente lo que requiere la Política de Defensa. Cuando nos referimos a la dinámica política no estamos pensando en el diseño del Sistema Político porque, por ejemplo, esto no tiene que ver con que se realicen elecciones cada dos años, sino que “los políticos argentinos no ven a una banca en el Congreso como un lugar desde donde hacer política a largo plazo (EEUU también tiene elecciones cada dos años y, sin embargo, hay políticas a largo plazo porque los legisladores se quedan en sus bancas ininterrumpidamente durante 20 o 30 años).”<sup>14</sup>

### Praxis

La falta de debate académico sobre qué hacer con las Fuerzas Armadas en el Siglo XXI se refleja obviamente en las alternativas de políticas públicas, particularmente, en la

---

14 Estas ideas se las debo a Miguel De Luca.

ausencia de una propuesta acorde a la realidad regional y nacional. Las líneas que siguen pretenden ser una punta para pensar una política de defensa para los años venideros.

Para ello nos preguntamos, ¿son necesarias las Fuerzas Armadas? Por supuesto que sí. ¿Para qué? La política de Defensa Nacional y, particularmente, sus Fuerzas Armadas deben adiestrarse, alistarse y prepararse para conjurar y repeler una agresión militar estatal externa contra los intereses vitales y/o una agresión que afecte los objetivos de valor estratégico, que son aquellos cuya afectación torna inviable la Defensa y al país en sí mismo. Asimismo, deben contribuir a la Política Exterior argentina participando activamente en las operaciones internacionales que la Cancillería argentina defina. Por otro lado, deben estar preparadas también para coadyuvar a otras agencias del Estado en situaciones de desastres antrópicas y/o naturales en nuestro país y/o en países amigos que la requieran. Por último, deben contribuir a la integración regional fortaleciendo los lazos regionales, tal como se ha hecho con la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur con Chile y la Compañía de Ingenieros “General San Martín” con Perú.

¿Cómo hacemos esto? En primer lugar, no debemos realizar más modificaciones normativas a las leyes, decretos y resoluciones existentes, redactadas durante tres gobiernos diferentes, y materializados en cuatro leyes: la Ley de Defensa Nacional (1988), la Ley de Seguridad Interior (1992), la Ley de Reestructuración (1998) y la Ley de Inteligencia Nacional (2001 y 2014).

En segundo lugar, la Ley de Defensa Nacional prevé claramente que nuestro Sistema de Defensa puede adoptar hipótesis de conflicto o hipótesis de confluencia. Pero desde el gobierno de Raúl Alfonsín hasta la actualidad, y ésta es una de nuestras políticas de Estado, Argentina no tiene hipótesis de conflicto que requieran la utilización del Instrumento Militar contra los países de la región. Esto no significa, que no necesitemos a las Fuerzas Armadas, sino simplemente que no sabemos quién puede ser un enemigo, más aún en este mundo incierto. Por ello, hay que pasar del análisis del *quién* al *qué*: no es relevante “quién” será el enemigo sino con “qué” capacidades militares contaremos para defender nuestros intereses vitales y estratégicos. Para ello se utiliza la metodología de planeamiento por capacidades y no la obsoleta metodología de planeamiento por hipótesis de conflicto. Volviendo a la analogía: no sabemos con certeza qué enfermedades podemos llegar tener, pero si tenemos algunos indicios sobre con qué recursos médicos deberíamos contar para enfrentarlas, lo cual ha cambiado a lo largo del tiempo. No obstante, y no debemos limitarnos en el debate, si bien la Constitución Nacional prohíbe recuperar las Islas Malvinas y las islas del Atlántico Sur por la vía militar, la presencia de las Fuerzas Armadas británicas en nuestras islas también constituye una amenaza al territorio continental y al mar argentino. Esta situación debe estar reflejada en el planeamiento de la defensa nacional.

En tercer lugar, debemos pasar ya a reformas de cuarta generación. Es decir, establecer un sistema de ingreso de profesionales al Ministerio de Defensa a través de la Universidad de la Defensa Nacional, similar al existente en la Cancillería; modificar la Ley de Personal Militar N° 19.101; adecuar el despliegue a la actual realidad regional y nacional, dado que el vigente data de la década del '60; definir una estructura orgánica acorde y, luego recién, mejorar paulatinamente el presupuesto hasta converger con el 1,5% del PBI. Incrementar el presupuesto sin hacer esos cuatro cambios sería, por un lado, un despilfarro, pero, por otro lado, sería un mero ejercicio académico si no se mejora el presupuesto. ¿Cómo podemos realizar esta “inversión en defensa”? Una alternativa sería crear un fondo específico para efectuar las inversiones en equipamiento —y no en gasto

corriente– que podría ser financiado a través de las retenciones a las exportaciones agrícola-ganadera, minera y petrolera.

Hay que dejar de discutir para atrás, mantener lo que se hizo bien y mirar al futuro porque si prestamos mucha atención al retrovisor podríamos terminar chocando.

## 7. Bibliografía

- Acuña, M. y Runza, R. (2005), *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*. Buenos Aires: Altamira.
- Aguilar Villanueva, L. (1993), “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, L. (comp.), *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*, México: Ed. Miguel A. Porrúa, pp. 15-72.
- Anzelini, L; Poczynok, I. & Zacarías Di Tullio, E. (2017), *Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia (1983-2015)*, Serie de Documentos de Trabajo 4, Buenos Aires: UMET.
- Aron, Raymond (1987), *Pensar la Guerra, Clausewitz*. Tomo 1: La Era Europea y Tomo 2: La era planetaria, Buenos Aires: Instituciones de Publicaciones Navales.
- Bartolomé, M. (2006), *La seguridad internacional en el siglo XXI. Más allá de Westfalia y Clausewitz*, Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos - Ministerio de Defensa de la República de Chile.
- Bartolomé, M. (2017, 21 de julio), “La Defensa Nacional necesita un plan”, en *La Nación*, Buenos Aires.
- Battaglino, J. (2010), “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en Gargarella, R.; Murillo, M. y Pecheny, M. (comps.), *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 161-184.
- Battaglino, J. (2008), “Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?”, *Nueva Sociedad*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert, Nº 215, pp. 23-34.
- Battaleme, J (2017, 12 de junio), “La defensa nacional necesita construir capacidades”, en *Zona Militar*, Buenos Aires.
- Braslavsky, G. (2009). *Enemigos íntimos. Los militares y Kirchner. De la purga a los juicios. Crónica de una confrontación (2003-2008)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Busso, A. (1999). *Las relaciones Argentina-Estados Unidos en los noventa. El caso Cóndor*. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).
- Canelo, P. (2010). *¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria (1995-2002)*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (1998), *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2002), *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2006), *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2010), *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.
- Corigliano, F., “Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: el caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner”, *Boletín Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)*, Buenos Aires: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos - Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Año 11, Nº 47, 2008, pp. 8-10.
- Donadio, M. (2000), *De los golpes a la colaboración. Una mirada a la mentalidad profesional en el Ejército Argentino*. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires. Disponible en: [www.resdal.org/Archivo/mar-5.htm](http://www.resdal.org/Archivo/mar-5.htm).
- Donadio, M. (1996) “La construcción de una nueva política de defensa en Argentina”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*. Santiago de Chile: FLACSO, Año 11, Nº 2, pp. 3-8.
- Dos Santos Ferreira, M. (2006), *O impacto da política externa dos EUA nas relações entre Brasil e Cuba (1996-2004)*. Tesis de Maestría, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, San Pablo.
- Eissa, S. (2017, 2 de agosto), “El sentido de las Fuerzas Armadas”, en *La Nación*, Buenos Aires.
- Eissa, S. (2013) “Redefiniendo la política de defensa: hacia un posicionamiento estratégico defensivo regional”, *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político, Vol. 7, Nº 1, , pp. 41-64.
- Eissa, Sergio (2015), *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*, Buenos Aires: Arte y Parte.
- Fontana, A. (1998), “La seguridad internacional y la Argentina en los años 90”, en Cisneros, A. (Comp.), *Política exterior argentina (1989-1999). Historia de un éxito*, Buenos Aires: Centro de Estudios de Política Exterior del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) y Grupo Editor Latinoamericano, pp. 275-341.
- Fraga, R. (1989), *La cuestión militar 1987-1989*, Buenos Aires: Editorial del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría.
- Fraga, R. (1997), *La cuestión militar al finalizar los 90*, Buenos Aires: Editorial del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría.
- Fraga, R. (1998), “El concepto de las hipótesis de conflicto”, en Cisneros, Andrés (Comp.), *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires: Nuevo Hacer. Grupo Editor Latinoamericano, pp. 237-273.
- Fraga, R. (2002), *La política de defensa argentina. A través de los mensajes presidenciales al*

Congreso, Buenos Aires: Instituto de Historia Militar Argentina.

Frederic, S. (2013), *Las trampas del pasado: las Fuerzas Armadas y su integración al Estado democrático en Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Frederic, S.; Soprano, G.; Bracamonte, A.; Levoratti, A. y Martínez Acosta, M. (2010), “La formación militar como formación moral: transmisión y adquisición de sa-beres teóricos y prácticos en las Fuerzas Armadas”, en Frederic, S.; Graciano, O. y Soprano, G. (Coords.), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario: Prohistoria Ediciones, pp. 387-420.

Fundación Arturo Illia (1986), *Publicaciones Nº 1*, Buenos Aires: Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz.

Fundación Arturo Illia (1988), *Defensa y seguridad - Publicación Nº 5, 6 y 7*, Buenos Aires: Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz.

Gastaldi, S. (2012), El modelo de control civil informal en Bolivia durante la primera presidencia de Evo Morales (2006-2010). Divergencias con el modelo argentino de control civil institucionalizado (2003-2007). Tesis de Maestría, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires.

Geddes, B. (1994), *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*, Los Angeles: The University of California Press.

Haas, P. (1992), “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”, *International Organization*, Cambridge: Cambridge University Press, Vol 41, Nº 1, pp. 1-35.

Hirst, M. (1996), *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*, Buenos Aires: Norma.

Hirst, M. (2004), “La fragmentada agenda de la (in) seguridad regional”, en Hirst, M.; Russell, R.; Pérez Llana, C. y Tokatlián, J. (Eds.). *Imperio, Estados e Instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Altamira y Fundación OSDE, pp. 99-146.

Huser, H. (2002), *Argentine Civil-Military Relations. From Alfonsín to Menem*, Washington DC: National Defense University Press.

Instituto de Defensa y Seguridad (2004), *La política de defensa argentina en democracia (1983-2003)*, Buenos Aires: Nueva Mayoría Editorial.

López, E. (1994), *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*, Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

López, E. (2007), “Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares”, en López, E. (Comp.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Buenos Aires: Altamira, pp. 17-37.

Martínez, P. (2002), *La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del Congreso. La experiencia argentina*, La Paz: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa.

Martínez, P., “La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del parlamento: la experiencia argentina”, *Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*, Santiago de Chile: FLAC-

SO, Año 15, Nº 1, enero-marzo, 2000, pp. 29-38.

- Montenegro, G. (2003), "Nuevas Amenazas: aproximación desde una perspectiva internacional", en López, E. y Sain, M. (Comps.), *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, pp. 85-114.
- Montenegro, G. (2006, 5 de julio), Defensa: una política de consenso nacional, en *La Nación*, Buenos Aires.
- Montenegro, G. (2013), "Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas", en Pion-Berlin, D. & Ugarte, J. (2013), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones, pp. 195-225.
- Mora y Araujo, M. (2009), El problema argentino: débil representación política, sociedad fragmentada, Buenos Aires: IPSOS Mora y Araujo.
- Orieta, R. (1985). *Reforma militar para la defensa nacional*. Buenos Aires: Ediciones Pequeñ.
- Pesce, M.; Estevez, E.; Eissa, S. y Minteguiaga, A. (1999), *El gasto en defensa del gobierno nacional*, Buenos Aires: Fundación para el Estudio de los Temas Nacional Dr. Sergio Karakachoff - Cuaderno Cauce.
- Pion-Berlin, D. (2005), "Political management of the military in Latin America", *Military Review*, Military Module. Fort Leavenworth, Vol. 85, Nº 1, pp. 19-31.
- Poczynok, I., "Caminos cruzados. Un estado de la cuestión sobre las agendas política y académica de la defensa argentina (1983-2003)", *Revista Militares e Política*, Nº 9, julio-diciembre, 2012. Disponible en <http://www.lemp.historia.ufrj.br/revista/index.html>.
- Putnam, R., "Diplomacy and domestic politics", *International Organization*, Cambridge: Cambridge University Press, Vol. 42, Nº 3, Summer, 1988, pp. 353-386.
- Repetto, Fabián (1998), "Una mirada institucional a las políticas sociales", en Cavarozzi, Marcelo (comp.), *Hacia una matriz de gobierno en América Latina*, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín/Banco Interamericano de Desarrollo, sin datos. Una versión anterior de este trabajo fue publicada como Repetto, Fabián, "Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo", en *Perfiles Latinoamericanos*, México: FLACSO, Nº 12, julio-diciembre de 1998, pp. 53-84
- Rosenau, J. (1966), "Pre-theories and theories of foreign policy", en Farrell, B. (ed.), *Approaches in comparative and international politics*, Evanston: Northwestern University Press, pp. 27-92.
- Russell, R. (1990), "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en Russell, R. (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 255-274.

- Russell, R. (1991), *Variables internas y política exterior*, mimeo, Buenos Aires.
- Sabatier, P. (1993), "Policy change over a decade or more", en Sabatier, P. Jenkin-Smiths, H. (Ed.), *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press, pp. 13-39.
- Sabatier, P. (2007), "The need for better theories", en Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder: Westview Press, pp. 3-17.
- Sain, M. (2003), "Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las Nuevas Amenazas (1990-2001)", en López, E. y Sain, M. (Comps.), *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, pp. 173-220.
- Sain, M. (2010), Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina, Buenos Aires: Prometeo.
- Sain, M., "Las Fuerzas Armadas en la Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis", *Security and Defense Studies Review*, Vol. 2, Winter, 2003, pp. 223-224.
- Sain, M., "La defensa nacional y los asuntos militares en la Argentina actual", *Revista de la Defensa Nacional*, Buenos Aires: Ministerio de Defensa, Nº 1, 2007, pp. 76-121.
- Sain, M., "Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires: IDES, Vol. 40, Nº 157, 2000, pp. 121-142.
- Sain, M., "Vaivenes y eficacia de la política militar del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)", *Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*, Santiago de Chile: FLACSO, Año 12, Nº 2, abril-junio, 1997, pp. 13-23.
- Scheetz, T. (1993), El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina, Documentos de Trabajo Nº 50, EURAL, Buenos Aires.
- Scheetz, T. y Cáceres, G. (1995), Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina, Buenos Aires: Editora Buenos Aires.
- Scheetz, T., "Defensa no-provocativa en Argentina", *Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*, Santiago de Chile: FLACSO, Vol. IX, Nº 4, 1994, pp. 9-11.
- Scheetz, T., "La necesaria reforma militar argentina", *Nueva Sociedad*, Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert, Nº 138, 1995, pp. 132-141.
- Scheetz, T., "Los costos económicos de la Defensa en la Argentina y Chile y el esbozo de una solución", *Revista de Ciencias Sociales*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, Nº 3, 1995, pp. 157-174.
- Scheetz, T., Pfurr, A. & Gratacos, M. (2015), Manual de teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas. Una contribución a las bases conceptuales para la orientación de la política militar, Buenos Aires: Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano.
- Soprano, G. & Lafferriere, G. (2015), *El Ejército y la política de defensa en la Argentina del Siglo XXI*, Buenos Aires: Protohistoria.

- Soprano, G. (2016), *¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Educación y profesión de los militares argentinos en el Siglo XXI*, Buenos Aires: Prometeo.
- Tamayo Saenz, M. (1997), "El Análisis de las Políticas Públicas", en Bañón, R. y Carillo, E. (ed.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 281-312
- Tello, A. (2004), "Cooperación en la lucha antiterrorista", en Stanganelli, I. (Comp.), *Seguridad y Defensa en el Cono Sur*, Buenos Aires: Caviar Blue. Editorial Andina Sur, pp. 29-40.
- Tello, A. (2006), "La transición hacia la democracia en la Argentina. Reforma de las Fuerzas Armadas", en Huerta, J.; Tello, A. y otros (Comps.), *Operaciones Conjuntas. Civiles y militares en la política de defensa*, Lima: Instituto de Defensa Legal, pp. 31-49.
- Tello, A., "Conceptos de seguridad y defensa", *Relaciones Internacionales*, La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Año 9, Nº 19, 2000, pp. 135-137.
- Tello, A., "La inseguridad absoluta", *Archivos del Presente*, Buenos Aires: Fundación Foro del Sur, Año 7, Nº 25, 2001, pp. 23-26.
- Tello, A., "La incertidumbre estratégica", *Escenarios Alternativos, Revista de Análisis Político*, Buenos Aires: Fundación de Estudios para el Desarrollo Social, Año 3, Nº 7, 1999, pp. 121-126.
- Tibiletti, L. y García, F., "Seguridad, Fuerzas Armadas y Narcotráfico. Una problemática de Estado", *Paz y Seguridad en las Américas*, Santiago de Chile: FLACSO, Nº 15, diciembre, 1997, pp. 39-45.
- Tini, M., "Variables domésticas y política exterior: una ecuación indisoluble. Los casos de Argentina y Paraguay", *Polítiks*, Santa Fe: Universidad Católica de Santa Fe, Nº 4, 2005, pp. 99-117.
- Tokatlián, J. (2004, 13 de junio), El desacierto de enviar tropas a Haití, en *Página /12*, Buenos Aires.
- Tokatlian, J. (2007, 19 de septiembre), ¿Para qué seguir en Haití?, en *La Nación*, Buenos Aires.
- Tokatlian, J. (2015: 3 de septiembre), "Militares y narcotráfico: una combinación letal", en *Clarín*, Buenos Aires.
- Tokatlian, J. (2016, 19 de septiembre), "El país necesita una discusión sobre defensa", en *La Nación*, Buenos Aires.
- Tokatlian, J. (2017, 14 de septiembre), "Militares y terrorismo: una (otra) mala combinación", en *Clarín*, Buenos Aires.
- Tomassini, L. (1989), *Teoría y práctica de la política internacional*, Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Ugarte, J. (1990), "La comisión de defensa nacional: un rol casi inédito", en Druetta, G.; Estevez, E.; López, E. y Miguens, J. (1990), *Defensa y democracia*, Buenos Aires: Puntosur, pp. 245-251.



- Ugarte, J. (2003), *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*, Buenos Aires: Plus Ultra.
- Ugarte, J. (2011), “La política de defensa argentina durante el 2010: consolidación del rumbo y problemas pendientes”, en Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. (Ed.), *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Programa de Cooperación en Seguridad Regional - Friedrich Ebert Stiftung, pp. 11-19.
- Van Klaveren, A. “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XXV, N° 98, abril-junio, 1992, pp. 169-216.
- Verbitsky, H. (1987). *Civiles y militares: memoria secreta de la transición*. Buenos Aires: Contrapunto.
- Vigliero, S. (2002), *Relaciones cívico-militares y política de defensa en Argentina*, Disponible en [www.resdal.org/archivo/d0000267.htm](http://www.resdal.org/archivo/d0000267.htm) [Acceso: 20 de abril de 2008].
- Vigliero, Sebastián (2004), *Política de defensa y relaciones cívico-militares en Argentina: herramientas para la inserción del país en el mundo*. Ponencia presentada en el VII Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos “Defensa e Integración, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires.
- Vigliero, S. (2005), *Política de defensa y relaciones cívico-militares en Argentina: herramientas para la inserción del país en el mundo*, Disponible en [www.flacso.org.ar](http://www.flacso.org.ar). [Acceso: 20 de abril de 2008].
- Von Clausewitz, C. (1976), *De la guerra*, Barcelona: Editorial Labor.
- Von Clausewitz, C. (1999), *De la guerra*, Madrid: Ministerio de Defensa del Reino de España.
- Zahariadis, N. (2003), *Ambiguity & Choice in public policy*, Washington DC: Georgetown University Press.
- Zahariadis, N. (2007), “The multiple stream framework: structure, limitations, prospects”, en Sabatier, P. (Ed.), *Theories of the policy process*, Boulder: Westview Press, pp. 65-92.



## Comunicación política, diplomática y sociocultural entre Corea y el mundo

Min, Wonjung (ed.)

Pontificia Universidad Católica de Chile, 2017.

*Comunicación Política, diplomática y sociocultural entre Corea y el mundo*, es el cuarto volumen del Seminario Internacional de Estudios Coreanos, realizado en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Contando con el apoyo de la Fundación Corea se reunieron en el año 2014 y 2015 catorce académicos de América Latina, Asia y Europa que expusieron los presentes trabajos que permitieron la elaboración de la publicación.

La primera parte de este libro se denomina *“División de la península coreana en el contexto internacional”*. El primer artículo es de **Werner Pfennig**, titulado *“División-normalización-unificación. Un acercamiento comparativo con énfasis en Corea y Alemania”*. El autor explica, teniendo en cuenta la experiencia de unificación alemana, la importancia de un período de normalización para lograr la unificación de la península. Sostiene que los funcionarios del país deben enfocar la discusión no en la unificación, sino poner el énfasis en la normalización.

Por otro lado, cree necesario no sólo una revolución pacífica como la de Alemania del Este sino también crear un proceso de interdependencia entre la República Popular y Democrática de Corea y la República de Corea proceso que puede tener lugar por ejemplo, en el ámbito del transporte. Además explica que en el caso de Alemania la división dejó de ser útil.

Luego el autor hace un análisis de cada uno de los aspectos a tener en cuenta en el caso de que se logre la unificación: la unión de la sociedad, el costo económico de la unificación, la educación en todos los niveles, la migración, los campos de concentración, las fuerzas armadas y hasta el surgimiento de una nueva elite social.

Finalmente concluye con un apéndice donde analiza distintos ejemplos de naciones divididas a lo largo de la historia y los factores que influyeron en cada uno de los procesos de unificación, como la cantidad de habitantes y la economía, entre otros.

En el caso del artículo *“La Guerra de Corea y su impacto regional: el caso de Okinawa”*, el autor **Pedro Iacobelli**, analiza las consecuencias de la Guerra de Corea fuera de la península. A partir de la teoría de los círculos concéntricos, explica que Okinawa fue una comunidad emocional dominada por el miedo de que una tercera guerra mundial pudiera iniciarse, convirtiéndose en objetivo de ataques comunistas. Sostiene que las emociones y el miedo en particular son artefactos culturales de los pueblos, y que en este caso la amenaza de una nueva guerra reafirmó en los ciudadanos okinawenses la fe en la fuerza nacional y los recursos de Estados Unidos.

Bajo el título *“La Guerra de Corea en el cine coreano reciente”* **Ho-Joon Yim** se centra en el impacto que la industria cinematográfica coreana produce en relación al conflicto civil en la península. El autor explica que en todos los productos cinematográficos se crea un espacio mítico de reconciliación entre el pueblo del sur y del norte. La consecuencia es que resulta difícil llevar a la realidad una unificación en términos tan utópicos como los que se presentan en cada una de las tramas. Por eso concluye que el espacio de reconciliación creado en varias películas no es más que un mito.

Finalizando esta primera parte, el trabajo de **Philo Kim** “*Visión y la división de la unificación coreana*” examina los recursos que deben ser utilizados para una integración exitosa. Explica brevemente cual era el objetivo de la presidenta Park y que, si bien la unificación traerá prosperidad a la península, muchos coreanos son pesimistas en cuanto a cómo va a ser llevado a cabo ese proceso. Es por esta razón que el autor presenta en su trabajo diferentes encuestas que muestran cual es la opinión de los ciudadanos en ambas coreas con respecto a los distintas aristas que tiene una posible unificación. Por un lado las expectativas que se tienen en relación al proceso, cual es el estado actual del intercambio cultural en la península, qué conciencia se tiene sobre “el otro lado”, cómo influye el sentimiento de cooperación, la amenaza nuclear, y hasta cuál es la percepción sobre la relación con otros Estados desde el punto de vista del norte y del sur. El autor sostiene que cada año que pasa el lenguaje, la cultura y los hábitos de vida se siguen diversificando, lo cual es un desafío para la unificación. Además surgen otras problemáticas que hay que resolver como la cuestión humanitaria, las familias divididas, la política de derechos humanos, el antagonismo militar y los conflictos que aún están pendientes entre ambas Coreas, sobre todo el fuerte antagonismo que existe en el norte con respecto a los Estados Unidos.

El autor concluye que hay diferencias sustanciales en cuanto a la necesidad de la unificación, las expectativas sobre los beneficios, pero tanto en el norte como en el sur existe la misma preocupación por la división nacional.

La segunda parte del libro, titulada “**Comunicación Política**”, se inicia con el trabajo de **Pekka Korhonen** “*Música (religiosa) moderna en Corea del Norte.*” Aquí se sostiene que el arte y en especial la música son importantes para el régimen. Es en esta área donde hubo un real interés en la interacción con otros países. El concepto de religión no es tomado por el autor como ritual, sino como una especie de nacionalismo. Los cantantes, cuando se presentan en espectáculos masivos, producen un efecto psicológico en los espectadores, una fuerte emoción de “nosotros” donde la moderna y racional *societas* se transforma en una emocional *communitas*.

A lo largo del artículo explica la evolución histórica de la música norcoreana a través de la creación de distintos grupos, cómo se forman los músicos, la importancia que tienen en la estructura social y en el sostenimiento del aparato burocrático estatal.

Finalmente analiza el significado que tiene que grupos juveniles hayan interpretado canciones en inglés y la innovación artística que presenta la música de Corea del Norte a pesar de ser un Estado teocrático.

**Adam Cathcart** bajo el título “*La banda Moranbong y la consolidación del régimen en RPDC*”, analiza la relación entre los músicos, teniendo en especial consideración la banda Moranbong, y la sociedad norcoreana. Explica que durante la guerra civil, los músicos fueron enviados al exterior para escapar de los bombardeos estadounidenses y también para recaudar fondos para el Estado. Actualmente son los emisarios más confiables del régimen.

Luego explica el surgimiento en el año 2012 de Moranbong y su relación con Kim Jong-Un. También observa cómo la banda incorpora elementos occidentales que la distinguen de otros grupos musicales y además como es utilizada por el régimen para llegar a la juventud del país.

Por último analiza cómo a pesar de que Moranbong tiene una imagen juvenil y femenina, el poder detrás de la banda no deja de ser adulto y masculino, cita el caso de Kim Ki-nam y otros líderes culturales del partido.

En el siguiente capítulo del libro, “*Sobre la diplomacia bilateral y comercial de Corea del Sur*” **Roberto Durán**, analiza los vínculos diplomáticos en el Este de Asia. Sostiene que los nexos bilaterales no son prósperos entre China y Corea del Norte debido a cuatro fac-

tores principales: el armamento nuclear, la presencia económica de China en la RPDC (lo que provoca que Corea del Sur mantenga la presencia militar estadounidense), el alejamiento diplomático de Corea del Norte por parte de China, debido al incumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas y finalmente el aumento del gasto en defensa de China. Sin embargo, el autor aclara que por el otro lado la relación de China con Corea del Sur se ha consolidado durante 23 años en casi todos los ámbitos bilaterales.

En cuanto a Japón, la relación de seguridad con el Sur de la península se mantuvo cercana por la persistencia del régimen del norte.

Luego concluye que las relaciones bilaterales deben enmarcarse en un contexto global, en donde China y Estados Unidos son fundamentales.

La responsable del trabajo *“Corea hiperconectada: Internet, ciudadanos y política”* es la Dra. **Bárbara Bavoleo**. Aquí analiza las campañas electorales de Corea de los años 2002 y 2007 desde el punto de vista del uso de los sitios web y bitácoras de candidatos presidenciales. Comienza describiendo la participación política en los contextos electorales, momentos que permiten contemplar la actividad de los actores y de los ciudadanos de manera conjunta. Este análisis se realiza teniendo en cuenta que los objetivos de los sitios web suelen ser divididos en cuatro: Informar, involucrar, conectar y movilizar. Además se evidencia la diferencia en las campañas del 2002, donde la actividad política online se situó en los sitios personales oficiales de los candidatos, con las campañas del 2007, en donde se integraron los perfiles en distintos portales y redes sociales virtuales.

Los primeros candidatos del 2002 bajo la mirada de la autora son Roh Moo-hyun del Partido Democrático del Milenio (oficialista) y Lee Hoi-chang, del Gran Partido Nacional (conservador). El tercero es Chung Mong-joon por el Partido Alianza Nacional XXI, quien decidió retirarse de la candidatura a último momento para aliarse con Roh en contra del candidato conservador.

Posteriormente analiza la elección del 2007, donde se denota el cambio de la participación política online, dada la coyuntura y la censura que rodearon la campaña. En esta ocasión, el candidato del Gran Partido Nacional fue Lee Myung-bak, mientras que el candidato del Nuevo Partido Democrático Unido fue Chung Dong-young.

Concluye con un recorrido de los sitios de campaña de 2002 a 2007 comparando, a gran escala, las estrategias de cada candidato presidencial.

Finalizando la segunda parte, el trabajo *“La Alianza EE.UU.-República de Corea y el Rebalance de EE.UU. en Asia”* nos presenta la evolución de la alianza entre ambos países, sobre todo en la última década. Durante este tiempo, la cooperación estuvo centrada en la seguridad de Corea del Sur, la estabilidad en la península y el comercio con Estados Unidos, al tiempo que continúan las provocaciones de Corea del Norte y el crecimiento de China con implicancias aún inciertas.

El autor **Scott Snyder** analiza el rol y las contribuciones de la alianza U.S.-ROK en el gobierno de Park Geun-hye junto a las influencias de China y Japón. Además hace un repaso histórico de las prioridades regionales de Corea del Sur durante el período posterior a la Guerra Fría y las nuevas metas de reunificación y desafíos que enfrenta el país en la actualidad.

Iniciando la tercera sección del libro nos encontramos con el trabajo titulado *“Desde el Cheggeori de la Corte al Cheggeori Popular o Minhwa”*, donde **Byungmo Chung** analiza la pintura tradicional folclórica de Corea que retrata libros o estanterías de libros como sujeto principal. Con una deliciosa estética da a conocer algunos Cheggeori de la Corte Real, desde el que colocó extendido detrás del asiento real el Rey Jeongjo, hasta uno en el que sólo se pintan libros y retrata la biblioteca de la Corte de la Dinastía Joseon. La segunda parte describe los Cheggeori de minhwa, donde no sólo se retratan libros, sino también otros elementos y momentos de la vida cotidiana. Concluye con la finalidad y el público de

ambos tipos de obras: Mientras que la aristocracia goza del *cheggeori* de la corte, los ilustres del pueblo y la gente común gozaban de *minhwa*.

Luego, **Hyaewol Choi** presenta un análisis de casos de mujeres coreanas que estudiaron en el extranjero durante la Corea Colonial. Símbolo de la modernidad, este grupo se enfrentó a una serie de desafíos sociales que el artículo describe tomando algunos ejemplos como los de “Mrs. Kim”, quien presumiblemente fue la primera mujer estudiando en Japón; Pak Myook, quien llegó en 1895 y Pak Esther, la primera mujer que estudió en Estados Unidos y que se convirtió en la primera en obtener una maestría de una escuela americana de medicina. Analiza cómo en el marco de la Corea colonizada por Japón, las estudiantes debieron adecuarse a una serie de regulaciones y guías aplicadas por el gobierno japonés. A lo largo del trabajo descubrimos las historias de mujeres aventureras que también fueron criticadas y admiradas a la vez.

“*Los Cambios de los Paisajes y la Estructura Urbana en Corea Moderna*” es el título del artículo redactado por **Baek Yung Kim**, quien examina los cambios en la estructura urbana y el paisaje de Seúl desde los tradicionales feudos hasta la mega ciudad global que es hoy. Describe lo que fue la “capital ermitaña”, fundada bajo la ideología del Neo-Confucianismo; continúa con los cambios en el espacio urbano durante el período colonial y concluye con la influencia de las dos guerras (Del Pacífico y la de Corea) y el “Milagro del Río Han” en la arquitectura y estética moderna de la ciudad actual.

**George Katsiaficas** presenta su trabajo “*El Rol de EE.UU. en el Levantamiento de Gwangju*” y comienza relatando la imposición de políticas neoliberales por parte de Estados Unidos a Corea desde los años ochenta, luego de la asunción al poder de Chun Doo-hwan en el año 1979. El sentimiento Anti-Americano de los coreanos comenzó con las acciones del EE.UU. durante el levantamiento de Gwangju, donde la represión tuvo resultados sangrientos y la política de Chun implementaba medidas extremas para la sociedad. De este modo, el autor recorre la transición económica del país peninsular y el análisis de la influencia de la Embajada norteamericana que buscaba, por sobre todo, asegurar la continuidad de las inversiones de banqueros estadounidenses, así como la liberalización económica de Corea.

En “*El viaje de Globalización Cultural de la Música Pop Coreana: Antes del K-Pop*” artículo de **Wonjung Min** donde relata los intercambios de cultura local y global en el contexto histórico de Corea del Sur que influenciaron el ámbito musical. Con el transcurso de la colonización (1910-1945), la Guerra de Corea (1950-1953), la etapa de industrialización y urbanización (1960-1980) y la reciente democratización e igualitarismo (1990-2000), la cultura popular de Corea vivió un proceso de hibridación que se reflejó en sus tintes occidentales. En el trabajo se confronta distinta bibliografía para determinar y contextualizar los términos hibridación y coreanidad para luego dar un paseo cronológico de la historia cultural de Corea, dividiendo cien años de música popular coreana en ocho etapas y quince eventos, desde el año 1907. La autora concluye con una reflexión sobre la constante evolución del K-pop como música popular, que combina lo tradicional con elementos de otras culturas, generando un sello distintivo en el entorno global.

Como sostiene el embajador Ji-eun Yu en el prólogo de esta publicación “*la disminución de la distancia cultural que originalmente nos separa no es una tarea que deba ser descuidada, sino por el contrario protegida como un importante complemento de las metas de cooperación ya alcanzadas*” Sin lugar a dudas los artículos de los académicos publicados en este libro son un valioso aporte para disminuir la distancia cultural.

**COLAVITA, María Florencia, KUHN, Estefanía**

Centro de Estudios Coreanos, Departamento de Asia y el Pacífico del IRI

# **Del Atlántico al Pacífico reconstruyendo el orden global**

*Arturo Oropeza García*

Editorial de la Cámara de Diputados de México 2017

El Dr. Oropeza, en su libro “Del Atlántico al Pacífico. Reconstruyendo el orden global”, que cuenta con más de 350 páginas, atraparé a todo aquel que lo tenga en sus manos es el resultado de los estudios llevados a cabo no solo a través de textos, sino de visitas personales para nutrirse de la cultura oriental, así como de sus costumbres, sus habitantes, la posibilidad de haber dictado clases y de haber participado de reuniones con funcionarios y colegas de aquellas latitudes.

El texto se destaca por la cantidad y calidad de información que vuelca en este escrito académico con exhaustiva investigación, introduciéndonos en el traslado del Atlántico al Pacífico en el ámbito económico-político señalándolo como un evento de gran importancia que impacta de manera directa en la agenda tanto pública como privada de todos los Estados de esta nueva sociedad globalizada.

Al ir avanzando en la lectura podemos ver que existe una nueva realidad económica y política que se abre progresivamente hacia Asia del Este y Asia Pacífico, pero al mismo tiempo nos remarca que no se debe olvidar el valor estratégico que representan Asia Menor y Asia Central.

En el libro se destaca la lectura intensiva de autores luego debidamente referenciados como Huntington, Mazzucato, Kissinger, Keynes, Hobsbawm, Greenspan, Gorbachov, Baumann, Applebaum, Stiglitz, Toffler y Velasco, entre otros.

Los temas que antes dominaban los países europeos y Estados Unidos ahora han pasado a ser liderados por Asia del Este y China y se desprende de la obra que existe una interacción cada vez más visible entre occidente y oriente donde cada uno ha incorporado costumbres y visiones del otro.

Sin dudas este libro nos hace pensar, o mejor dicho repensar, las relaciones que tiene y tendrá el mundo entero con China en primer lugar, más allá que el Dr. Oropeza nombra en reiteradas oportunidades a lo largo del libro a los BRICS, con énfasis sobre todo en China en India y Rusia, dejando más relegados a Sudáfrica y a Brasil.

El enfoque del Dr. Oropeza, donde el regionalismo toma un papel muy importante, es de un trabajo interestatal, con un orden transnacional pero que deja entrever una nueva configuración del sistema internacional, donde cada vez aparecen más actores, y donde la conectividad en cuanto a transporte, tecnología es esencial para seguir acercando este mundo globalizado.

El trabajo que nos presenta el Dr. Oropeza tiene elementos que sin dudas modifican el análisis en términos de las relaciones interestatales, donde no existe un hegemon como lo fuera Estados Unidos sencillamente porque hoy en día aparecen otros factores disruptivos permitiendo que unos actores se fortalezcan y otros se debiliten.

## **China y su relación con América**

El surgimiento de Eurasia implica para América Latina un cambio político y económico que dentro de algunos años se podrá ver con mayor precisión. Actualmente no es posible ver a Europa por un lado y a Asia por el otro, sino que tenemos que verlos como un todo (Eurasia).

El autor nos presenta casi como una certeza que China será en un tiempo breve dominador del siglo 21, sobre todo en el aspecto económico, citando textualmente al Dr. Oropeza se explica el por qué:

**“La trampa global, o sea, la política de fincar el interés nacional en el consumo “barato” de las clases medias, a costa de tolerar y auspiciar todo tipo de dumpings (sociales, financieros, monetarios, ecológicos, etc.), creyendo que esto no afectaría a sus economías, ni les incidiría en los climas ambientales de sus países; premisas que como bien sabemos hoy, fueron y siguen siendo equivocadas y han acabado por revertirse de una u otra manera a todas las naciones”.**

Al referirse el Dr. Oropeza a las Zonas Económicas Especiales, enfatizó que el éxito de China en ese rubro se debe a que el Estado fue el líder que acompañó en todo momento el desarrollo de dichas zonas, asumiendo el papel de emprendedor y desarrollador y critica el hecho de que mientras que México hace una apertura sin poner condiciones, China lo hace de manera selectiva y progresiva de acuerdo a sus intereses.

Se puede ver en el libro la relación que existe entre China y Estados Unidos y la tensión que genera el desplazamiento del orden tal y como se conoce desde mediados del siglo XX hacia esta nueva forma en la que el ordenamiento mundial, este punto explicado de forma magistral por el Dr. Oropeza debe hacernos pensar quién de estas dos potencias será a partir de un tiempo el que tome decisiones y quien el que las tenga que aceptar.

En cuanto a América Latina el interés de esta potencia asiática es indudable, en el libro se hace referencia a los Tratados de libre comercio que tienen Chile, Perú y Costa Rica con China. Existen a su vez varios proyectos de inversión que tiene China en América Latina pero resalto uno sobre el que trabajé personalmente para una publicación para el Instituto de Estudios Políticos Andino (IEPA) en Perú<sup>1</sup> que muestra el interés que existe por agilizar las rutas de América Latina con China. Por otro lado no hay que dejar de lado las visitas que ha efectuado el presidente chino a Ecuador, Perú y Chile y la presencia en la XXIV Reunión de Líderes Económicos del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.

Como señala el Dr. Oropeza no se debe pensar que China no quiere ir más allá de ser reconocido como un actor importante que cuenta con la capacidad de crear las reglas de juego, sino que hay que tener muy en cuenta que quiera expandir su presencia en varios campos e intentar ser más que un líder con claro sesgo económico.

### **Mariano J. Corbino**

Miembro del Departamento de Seguridad y Defensa del IRI

---

## **Contribuciones al estudio del Derecho Internacional**

*Silvia González Napolitano y Leopoldo Godio* (compiladores)

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 2015.

La presente obra es resultado de la labor de los integrantes del Instituto de Derecho Internacional del CARI (**Hortensia Gutiérrez Posse, Gladys Sabia, Julio Barboza, Silvina González Napolitano, Mauricio Alice, Leopoldo Godio, Marcos Mollar y Aldana Rohr**) que se propusieron realizar un aporte al desarrollo del Derecho Internacional contemporáneo motivados por la labor de distintos tribunales internacionales.

---

1 EL CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO CENTRAL BRASIL-PERÚ EN EL MARCO DE LA AGENDA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL BRASIL-CHINA COMO PAÍSES BRICS disponible en: <http://www.iepa.org.pe/analisis/el-corredor-ferroviario-bioceanico-central-brasil-peru-en-el-marco-de-la-agenda-de-cooperacion-internacional-brasil-china-como-paises-brics/>



El libro comienza en su primer capítulo con un tema estructural del Derecho Internacional como es su proceso de creación y el papel que juegan los actos unilaterales de los Estados como fuente de derecho contemporáneo. **Hortensia Gutiérrez Posse** considera a estos actos como generadores de derechos y obligaciones en tanto son aplicación particular de principios generales de derecho, y no cómo un proceso autónomo de creación. La autora desarrolla su trabajo a la luz del principio de la buena fe. Lamentablemente no menciona otros principios como el de soberanía y confianza recíproca, indispensables en un ordenamiento internacional, donde también puede residir el fundamento de los efectos jurídicos de estos actos.

El segundo capítulo de este libro, desarrollado por **Gladys Sabia**, contempla el tema de los tratados tácitos desde una perspectiva más bien jurisprudencial y no tan teórica. Lo que resulta trascendental de este trabajo es que la autora constata que la figura de tratado tácito existe en el Derecho Internacional, y que la tarea fundamental de las partes en una controversia es probar la existencia del mismo, ya sea infiriéndolo de tratados o de la conducta de las partes.

Por su parte, **Julio Barboza** busca otorgarle a la jurisprudencia un estatus mayor al de fuente auxiliar del Derecho Internacional. Con este propósito el autor señala que si bien es cierto que la jurisprudencia internacional en ningún caso llegaría a la obligatoriedad del precedente, su autoridad persuasiva muchas veces puede llegar muy cerca de la obligatoriedad. El recorrido analítico realizado por el autor lo lleva a sostener que la jurisprudencia se convierte en una vía de incorporación de materiales jurídicos en la formación de las normas internacionales que escapa a la voluntad de los Estados. Y es por ello que considera a la jurisprudencia con un estatus superior al de fuente auxiliar por lo que habría que reconocerle al menos rol de participe en la formación normativa.

**Silvina González Napolitano** busca “pasar revista” de los requisitos y características del instituto de la intervención de terceros, puntualizando aquello que presta a discusiones dentro de ese marco. A lo largo del trabajo, va desmenuzando el instituto en cuestión hablando del derecho a intervenir, y así va abarcándolo poco a poco: primero lo conceptualiza, señala sus tipos y delimita su campo con los conceptos que prestan confusión. Aborda la intervención de terceros en la Corte Internacional de Justicia y en el arbitraje internacional.

El trabajo desarrollado por **Leopoldo Godio** procura dar un pantallazo general sobre cómo las islas fueron adquiriendo a lo largo de la historia una importancia central a la hora de delimitar geográficamente a los Estados y la evolución del concepto jurídico de Islas a través de las diferentes Conferencias Internacionales sobre la temática marítima y los documentos internacionales que surgieron de ellas, hasta llegar a su regulación actual en la Parte VIII de la Convemar de 1982. Luego estudia de manera específica el caso del dife-rendo territorial y marítimo entre Nicaragua y Colombia, realizando un análisis pormenorizado del mismo.

**Marcos Nelio Mollar** analiza uno de los temas más clásicos del Derecho Internacional, pero que presenta nuevos desafíos y vicisitudes al ser considerado a la luz de los problemas y planteamientos contemporáneos. Centrándose en las cuestiones sustantivas y no procesales del tema en cuestión, el autor primero examina los conceptos de inmunidad y jurisdicción penal para luego adentrarnos en la distinción entre inmunidad *ratione personae* e inmunidad *ratione materiae*. **Mollar** nos hace viajar a través del tiempo encontrando primero las concepciones clásicas y las discusiones históricas, y luego, nos retorna a la realidad para dejar en claro que la cuestión dista de ser un tema acabado. Es interesante el modo en que utiliza el asunto relativo a la *Orden de Detención* de la Corte Internacional de Justicia (2000) para

estructurar el análisis de las diferentes inmunidades y la recepción jurisprudencial al respecto. Cristalizándose de esta manera la teoría en las palabras de la CIJ.

En el último capítulo, **Aldana Rohr** se propone establecer de manera concisa la opinión generalizada de que los crímenes internacionales no deben quedar sin investigación ni juzgamiento, basándose en el propósito de cooperación internacional previsto en el artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas. La autora deja muy en claro que ante la ausencia de un tratado, la reciprocidad actúa como una promesa de que el Estado requerente otorgará al requerido la misma asistencia si se llegara a presentar el caso en un futuro. Es por esto que se evidencia la necesidad de aplicación de una jurisdicción universal en el marco de ciertos delitos. **Rohr** describe de manera sencilla los escenarios posibles que pueden presentarse ante la comisión de delitos que son considerados universalmente atroces y la importancia de la cooperación internacional para impedir su impunidad.

Para finalizar, podemos decir que los ocho trabajos que conforman este libro de actualización de diferentes temas del Derecho Internacional resultan de fácil comprensión por lo cual se convierte en un material accesible tanto para alumnos, profesores como investigadores. Los autores desarrollaron desde una perspectiva jurisprudencial diversos problemas, proponiendo en algunos casos posibles soluciones, pero dejándonos finalmente lugar a una reflexión futura sobre los mismos. Consideramos que propuestas bibliográficas como la que acabamos de reseñar devienen indispensables dado el carácter dinámico que caracteriza al Derecho Internacional que nos exige un desarrollo doctrinal permanente que permita abordar las problemáticas de la sociedad internacional contemporánea.

**Julia Espósito** (cap. 3), **Verónica Marchioni** (cap. 7), **María Victoria Mateo** (cap. 1, 2 y 8), **Romina Fisser Impellizzeri** (cap. 4), **Celina Manso** (cap. 6) y **Agustina Cirioli** (cap. 5)  
Departamento de Derecho Internacional del IRI

---

## Curso de Organismos Internacionales

*Julio Barboza*

Editorial Zavalía, 1ra edición, 2017

**Julio Barboza** es profesor de Derecho internacional público en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, en la Universidad de Belgrano, en la Universidad Católica Argentina y en la Universidad de Buenos Aires. Ha sido Presidente y miembro del Tribunal Administrativo y de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Es autor de numerosos artículos y libros sobre diversos aspectos del Derecho internacional.

En esta oportunidad **Barboza** nos presenta una obra que reconoce su origen en el curso de varios años de un posgrado que dictó en la Universidad de Buenos Aires y que aborda el fenómeno de la cooperación que expresan las organizaciones internacionales (OI) a lo largo de nueve capítulos. El autor describe el recorrido transitado por la comunidad internacional para organizarse: desde el Concierto Europeo hasta la creación de las Naciones Unidas (ONU) impulsada, ya sea para mantener la paz y la seguridad internacionales, para conservar el medio ambiente, para facilitar el desarrollo económico o para allanar el camino hacia la obtención de otro fin particular. **Barboza** señala que “el rasgo más saliente del proceso evolutivo de dicha comunidades el tránsito de lo simple a lo complejo: de la simple comunidad de Westfalia, de Estados apenas yuxtapuestos sin ninguna institución que los ordenara, a la complejidad de nuestros días, con su gran proliferación de Estados, OI y ONG, y la creciente participación del individuo en el derecho de gen-

tes. El hilo conductor de esta historia es, entonces, la creciente institucionalización de la comunidad internacional” (p. 20).

En el segundo capítulo el autor se inclina por no proporcionar una definición muy general o sistemática de las OI y prefiere limitarse a describir sus principales características. Para ello toma en cuenta la definición propuesta por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en su comentario a la parte general de su proyecto sobre responsabilidad internacional de las OI que considera adecuada. Señala como características que las OI pueden estar integradas por Estados u otras entidades como órganos estatales distintos del gobierno u otras organizaciones internacionales e incluso ONG (en carácter de miembros plenos o asociados o como observadores) y se constituyen por un tratado internacional regido por el Derecho internacional. **Barboza** menciona que existen casos de OI creadas por otros instrumentos como es el caso de la UNCTAD que fue creada por resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas. Las OI están dotas de personalidad jurídica internacional independiente de la de los Estados miembros.

De una manera ordenada y estructurada, el autor nos explica en los dos capítulos siguientes en qué consisten las Naciones Unidas. Comienza en el capítulo tercero detallando a grandes rasgos la génesis de la organización y sus misiones principales, explicitando sus principios y propósitos, junto a las razones históricas por las que se escogieron éstos como tales por parte de los Estados (la igualdad soberana de los miembros de Naciones Unidas, la buena fe, el arreglo pacífico de las controversias internacionales, el no uso ni amenaza de la fuerza, la cooperación en acciones de la ONU, entre otros). Especial mención merece el desarrollo realizado sobre el Principio de no intervención, donde puntualiza la importancia del empleo de la palabra “esencialmente” en lugar de “exclusivamente” y la diferencia de interpretación que esto supone en el artículo 2.7 de la Carta. Asimismo, cabe destacar el desarrollo que se realiza sobre los alcances del principio del derecho de libre determinación de los pueblos.

En lo que respecta al capítulo cuarto, el autor comienza hablando de los procedimientos de admisión, suspensión, separación y retiro voluntario de los miembros de la ONU. Ilustra con ejemplos de la historia de miembros originarios y de los que entraron posteriormente, como es el caso de los Estados que se convirtieron en tales luego de la entrada en vigencia de la Carta de la ONU, siendo una nota particular lo sucedido por el desmembramiento de la Unión Soviética. Por último, desarrolla somera pero de manera suficiente los órganos principales de la ONU, explicando el funcionamiento e importancia de la Asamblea General, Consejo de Seguridad, la Corte Internacional de Justicia, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Secretaría General.

En el quinto capítulo titulado “Grandes misiones de la organización: paz y seguridad internacional, la descolonización, protección de los derechos humanos y del medio ambiente. La codificación del derecho internacional”, el autor decide hacer un recorrido por las grandes misiones de la ONU, tal y como su título lo indica. En primer lugar, el lector puede apreciar que será un capítulo extenso y abarcativo, con mucha información importante en no más de veintitrés páginas. Comienza con el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, sin duda la principal misión de la organización y el gran motivo de su creación. Analiza primero el accionar de la Asamblea General como órgano plenario, haciendo hincapié en el campo del desarme; a su vez, analiza la Resolución 377 “Unión por paz” que faculta a la Asamblea General a intervenir en aquellos conflictos en los que el Consejo de Seguridad deje de cumplir sus obligaciones por falta de unanimidad. A continuación, analiza el papel del Consejo de Seguridad, pasando rápidamente por el capítulo VI y VII de la Carta. Como complemento a destacar en este capítulo, es interesante observar los ejemplos prácticos que presenta el autor a las diversas medidas presentadas desde el capítulo 39 al 47. Si bien se deja entrever, no está

explicitado el principio de “prohibición del uso de la fuerza”, aunque se puede extraer de una lectura profunda y crítica del capítulo en cuestión. Por último, analiza brevemente el rol del Secretario General en esta materia.

El segundo ítem, nos introduce en el proceso de descolonización. Nos sitúa primero en los antecedentes, donde encontramos los mandatos de la Sociedad de las Naciones, y luego al Comité de Descolonización. Consideramos que hubiera sido un buen momento para hablar del accionar del Consejo de Administración Fiduciaria, que sólo fuera mencionado en el capítulo precedente, como complemento a esta tarea y del principio de autodeterminación de los pueblos, que se relaciona intrínsecamente.

El tercer ítem nos adentra en la protección de los derechos humanos por acción de la ONU, abordando los recursos que proporciona la Carta, el trabajo del ECOSOC, y un breve repaso histórico de la Comisión de Derechos Humanos, que se transformaría luego en el Consejo de Derechos Humanos que existe hasta el día de hoy. También menciona tratados auspiciados por las Naciones Unidas y la acción del Consejo de Seguridad en esta materia. Resulta extraño que no mencione la aplicación de mecanismos extra convencionales. Por último y también dentro de este punto, resume en un párrafo la responsabilidad penal del individuo en el Derecho internacional, haciendo mención a la Corte Penal Internacional, y a los tribunales creados por el Consejo de Seguridad ante la violación masiva del Derecho humanitario.

A continuación, y como cuarta misión importante, plantea la protección del medio ambiente, y aborda el Programa de Naciones Unidas (PNUMA), las conferencias mundiales, la diversidad biológica, el cambio climático y la COP 21 (acuerdo de París), en donde deposita demasiadas esperanzas, sin saber que no mucho tiempo después de la publicación de su libro, Estados Unidos se retiraría del Acuerdo. Para finalizar el capítulo, menciona la codificación del Derecho internacional, haciendo una comparación con el derecho interno para dejar en claro las diferencias en ambos sistemas y resumiendo la labor de la Comisión de Derecho Internacional.

El capítulo quinto del libro es sin duda un capítulo que cualquier estudiante de derecho no puede dejar de leer por la cantidad e importancia de los temas a tratar. Y quizá sea esta la principal crítica. Acumular tanta información en un solo capítulo es interesante para quien tiene una base previa, pero presenta sus dudas para quien comienza a adentrarse en el Derecho Internacional Público, como es el caso del estudiante de grado.

A través del capítulo sexto el autor aborda de manera detallada los principales organismos internacionales de cooperación sectorial en el marco de la ONU, a saber –de modo ejemplificativo–: OIT, OMPI, OMS, UPU, FAO, OMI, OMT, OTAN. A partir de una breve introducción, **Barboza** destaca que los mismos, al ser de carácter sectorial, son de naturaleza específica –no generales como la ONU– y su composición no siempre es de carácter universal. La dinámica de los organismos internacionales de cooperación sectorial se encuentra en el diálogo entre los artículos 57, 63 y 64 de la Carta de la ONU, mediante el cual se explicitan las materias sobre las cuales serán creados aquellos y el rol del ECOSOC en términos de vinculación de tales organismos con la Organización. Los organismos a los que se refiere el autor en este capítulo buscan aproximarse al tratamiento de asuntos eminentemente técnicos mediante tres funciones: normativas, de control y operacionales, no obstante advertir que algunos organismos poseen las tres mencionadas, otros solo alguna o algunas de las dos restantes.

A la hora de abordar las principales organizaciones regionales de cooperación general y de integración de América, **Barboza** repite la misma metodología de capítulos anteriores y subsiguientes, es decir, el capítulo bajo análisis reproduce de manera enunciativa los principales organismos de tal carácter. Según el autor algunas de las organizaciones

mencionadas tienen gran importancia mientras que otras la tuvieron en el pasado aunque ahora la estén perdiendo, acaso temporalmente. En el transcurso de dicho capítulo no se advierte ningún organismo que sea novedoso, limitándose a mencionar los clásicos organismos de cooperación general y de integración de América, como lo son el TIAR, OEA (estos últimos parte del conocido como sistema interamericano), ALADI, MERCOSUR, UNASUR, SICA, ALBA-TCP, CELAC, MCCA, entre otros.

En el antepenúltimo capítulo el autor busca dar un pantallazo general de las instituciones más importantes de Europa, África y el Pacífico. Comienza por analizar el Consejo de Europa y los órganos que lo componen para continuar con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico señalando su fecha de creación, su composición, su estructura, sus objetivos y propósitos. Seguidamente examina la Unión Europea (UE), y realiza un breve resumen de la historia de la institución hasta la actualidad, dándole tratamiento especial al Tratado de Lisboa por considerar que este tratado realiza modificaciones relevantes de la estructura de la organización, las cuales detalla y finaliza enunciando otros organismos de la UE.

Luego analiza la Unión Africana que es una organización regional de integración económica y política de los Estados africanos y los órganos que la componen. Consecutivamente estudia en el Pacífico asiático a la Unión de Naciones del Sudeste Asiático y en el Pacífico americano, se ocupa de la Alianza del Pacífico. Por último, examina el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico con sus órganos y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica.

En el último capítulo del libro **Barboza** estudia los organismos de cooperación económica y de integración dividiendo la temática en tres partes. En primer lugar, con el objetivo de introducirnos en el tema y entender el contexto en el que actúan dichas organizaciones, realiza una explicación del sistema monetario internacional y su evolución histórica. En segundo lugar, nos va a introducir el Acuerdo del GATT analizando los principios, excepciones y las rondas, poniendo énfasis particularmente en la Ronda Uruguay, para luego desarrollar la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la que explica de manera sintética su estructura. Finalmente, en la tercera parte el autor explica claramente, a pesar de la brevedad, los organismos financieros, a saber: el Grupo Banco Mundial analizando especialmente el Banco Mundial, con los órganos que lo integran, su función, las cuotas que deben aportar sus miembros y el sistema de préstamos, y el Fondo Monetario Internacional.

**Celina Manso** (cap. 8), **Agustina Cirioli** (cap. 9), **Emiliano Dreón** (caps. 6 y 7), **Verónica Marchioni** (cap. 5), **Mauricio Ventre** (caps. 3 y 4) y **Julia Espósito** (caps. 1 y 2)  
Departamento de Derecho Internacional del IRI

---

## **Derecho Internacional Público**

*José Antonio Musso (coordinador)*

Bellas Alas Editorial, 1ra edición, Santiago del Estero, 2017, ISBN 978-987-4098-19-1, 784 páginas

*Derecho Internacional Público* es el resultado de la labor de académicos de las distintas provincias que integran el Noroeste Argentino que procura reflejar a lo largo de veintiséis capítulos el carácter humanista que ha adquirido el ordenamiento jurídico internacional en el siglo XXI. El doctor **José Antonio Musso**, coordinador del libro, sostiene desde

el comienzo de la obra la necesidad de promover la protección de los valores de la persona humana tal como lo hace el Derecho internacional.

Este libro, escrito por doce profesores especialistas en Derecho internacional y en Relaciones internacionales, inicia caracterizando a la sociedad internacional como una sociedad heterogénea en su composición, interdependiente y compleja. A continuación el profesor **Musso** aborda un tema clásico y obligado de los programas de estudio de la materia: las fuentes de Derecho Internacional. Como la mayoría de los autores que tratan ésta temática, comienza el análisis con el art. 38.1 del Estatuto de Corte Internacional de Justicia (CIJ), que enumera cinco fuentes formales, reconociendo la existencia de otras fuentes no enumeradas. Desarrolla una de las fuentes autónomas como son los tratados, y lo hace desde los estándares de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), que expone exhaustiva y claramente, con utilización de ejemplos prácticos que dan luz a la explicación. El autor define el tratado como fuente basándose en el régimen de Viena, que sólo se limita a los acuerdos escritos regidos por Derecho internacional, diferenciándose de otros doctrinarios que consideran que todo acuerdo, sea escrito o verbal que crea derechos y obligaciones en el ámbito internacional, es fuente en sentido amplio.

El cuarto capítulo describe las relaciones entre Derecho interno y Derecho internacional, donde expone las clásicas teorías dualista y monista y hace especial hincapié en el Derecho internacional, en el derecho argentino y en el camino recorrido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con su jurisprudencia antes de la reforma constitucional de 1994, que según palabras de **Musso** “ha significado la convalidación de la teoría monista, pero sin el postulado de la primacía del Derecho Internacional”.

En el siguiente capítulo, **Eduardo Llugdar** se ocupa de analizar un tema relativamente reciente, el Control de Convencionalidad, es decir, la función que tienen los jueces nacionales de velar porque las normas jurídicas internas que aplican en el caso concreto no se contradigan con los postulados de la Convención Americana de Derechos Humanos ni con la interpretación que haga de ésta la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trata de un capítulo muy interesante donde se realiza un estudio muy detallado de la jurisprudencia interamericana que sienta las bases de este concepto y analiza la tensión existente en la doctrina respecto a la recepción de esta herramienta. Los capítulos cuarto y quinto podrían considerarse complementarios y son un gran aporte para los estudiantes de las universidades argentinas ya que son pocos los autores internacionalistas que tratan ésta temática con perspectiva nacional.

A continuación **José A. Musso** se sumerge en uno de los temas considerados troncales del Derecho internacional público, el cual despierta rispideces sustanciales a la hora de confrontar la doctrina clásica con la doctrina contemporánea de esta rama del Derecho: la subjetividad internacional. Si bien el artículo no responde a una extensión considerable, no deja, por ello, de analizar los principales casos que se sitúan en la delgada línea entre ser considerado sujeto o actor del Derecho internacional. Si bien es cierto que esta última categoría pertenece a una noción de orden sociológico como bien lo explicita el autor, es indudable que el protagonismo exclusivo del Estado como sujeto del Derecho internacional se ha visto atenuado como consecuencia de la transnacionalidad y del desarrollo de nuevas fuerzas y actores que han aportado una mayor porosidad al término “sujeto de Derecho Internacional Público” y han desafiado su delimitación.

La estructura del capítulo sexto cumple de manera satisfactoria las intenciones propuestas en su parte introductoria. **Musso** logra desentrañar los principales nudos que se presentan a la hora de analizar cuestiones vinculadas a la subjetividad internacional en el marco de un Derecho Internacional Público cada vez más dinámico y vertiginoso. Frente a ello, arribando al final del capítulo, señala dentro de la categoría de “otros sujetos” al

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y a la Soberana Orden Militar y Hospitalaria de San Juan de Jerusalén, de Rodas y de Malta. La mención de la Orden es pertinente – reconocida por Argentina a través del Decreto N° 26.588/48 (1948)- y obedece a la relevancia que cobró a principios del corriente año a raíz de una disputa con el papa Francisco. Por último, las ONG y las empresas transnacionales aún se enmarcan en el campo de los actores del Derecho Internacional, no debiendo confundir el estatuto consultivo del que pueden gozar las organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de competencia del ECOSOC con su posible subjetividad internacional.

En el capítulo séptimo, el autor se detiene en el sujeto primario y originario del Derecho Internacional: el Estado. Desarrolla el concepto, elementos y las características y principios del Derecho Internacional reconocidos en la Carta de Naciones Unidas y en la Resolución 2625 de la AGNU que hacen a su garantía: igualdad soberana y no intervención. Se expone de manera detallada el instituto del reconocimiento y sus efectos y finaliza con las consecuencias de la Sucesión de Estados y con la Inmunidad del Estado. Es una explicación actualizada y detallada de los principales conceptos que deben tenerse en cuenta a la hora de abordar este tema, con ejemplos prácticos y recientes que permiten que se pueda bajar a la realidad contenidos que son complejos de comprender por su abstracción.

Los siguientes capítulos se enfocan en el elemento territorio que conforma al Estado en todas sus dimensiones: la superficie, el espacio aéreo, el espacio marítimo y el espacio ultraterrestre. Cabe destacar el tratamiento de la cuestión Malvinas en las últimas décadas del siglo XX y en el siglo XXI y la cuestión del Sahara Occidental.

El capítulo titulado “La protección internacional del medio ambiente” a cargo de **Carolina Romano** y **José Musso**, destaca que en una primera etapa las normas jurídicas internacionales relacionadas con los recursos naturales estaban enfocadas en la protección de determinadas especies de la flora y fauna, pero luego de la creación de la Naciones Unidas el enfoque medioambiental fue ganando terreno. Los autores estudian todas las conferencias medioambientales que se llevaron a cabo en el marco de Naciones Unidas desde 1972 hasta la agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de 2015 y realizan un particular examen del cambio climático desde la Convención Marco de Naciones Unidas de 1992 hasta el Acuerdo de París de 2015.

**José Musso** y **Andrea Rodríguez** estudian la competencia personal del Estado y su representación en las relaciones internacionales. Aquí nos encontramos con temas más clásicos del Derecho internacional como las nociones de nacionalidad, las personas extranjeras, la apatridía, las relaciones consulares y diplomáticas.

En los capítulos dieciséis a diecinueve se abordan las organizaciones internacionales, los procesos de integración y la evaluación tanto de la Unión Europea, como el Mercosur y otros procesos de manera general. Luego de una breve descripción de las organizaciones internacionales, se desarrolla de manera levemente más profunda las Naciones Unidas, su nacimiento, propósitos, principios, órganos y miembros, de una manera sencilla y práctica para una persona que está introduciéndose en el estudio del Derecho Internacional. Lo propio se hace con la Organización de los Estados Americanos.

En el siguiente capítulo, **Antonio Musso** junto a **Sebastián Banco** desarrollan la integración, definiéndola como un proceso de creciente solidaridad e interpenetración estructural cuyos mecanismos, instrumentos y objetivos quedan definidos en el programa consensual que le da origen y que conduce a mayores grados de unidad entre los espacios nacionales participantes. En nuestra región, los principales fines de los procesos de integración son, según los autores, acelerar el proceso de desarrollo económico y sostenible, mejorar la calidad de vida de los pueblos, fortalecer el multilateralismo, aumentar los niveles de cooperación, contribuir a resolver problemas comunes, promover y proteger los

derechos humanos y promover una cultura de paz. Finalmente brindan un panorama de los procesos de Mercosur, Alalc, Parlasur, Unasur, Celac, entre otros.

Más adelante **Luiz C. Naclerio Torres** proporciona algunas claves para entender el proceso de integración en el siglo XXI a partir del estudio de dos casos: la Unión Europea y el Mercosur. Si bien la integración existe desde hace tiempo en la historia de los contactos entre los Estados, es un fenómeno relativamente reciente en los estudios internacionales ya que adquiere preponderancia a partir del proceso europeo posterior a la segunda posguerra. En América Latina, la perspectiva de la integración regional ronda el imaginario político prácticamente desde el siglo XIX, a la luz de las luchas independentistas y de la formación de los Estados nacionales. Sin embargo, nunca se plasmó en un movimiento que haya adquirido el mismo grado de proyección internacional que el europeo.

**Alejandro Safarov** desarrolla en el capítulo decimonoveno la paradiplomacia en el cono sur. La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (Zicosur) es la integración subnacional más importante que existe en América Latina. De manera preliminar, el autor lo denomina como un espacio de cooperación y concertación que tiene la particularidad de que sus integrantes no son Estados nacionales, sino unidades administrativas subnacionales. Este es un proyecto que agrupa a regiones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú que unen sus esfuerzos para desarrollar el comercio exterior con los mercados de la Cuenca del Pacífico.

A continuación, otro de los temas centrales del Derecho internacional es estudiado por **Musso**: la responsabilidad internacional. Existe responsabilidad internacional por hechos internacionalmente ilícitos y por hechos no prohibidos por este Derecho. Los elementos del hecho internacionalmente ilícito, sostiene el autor, son el objetivo que es la violación a una obligación internacional y el subjetivo que se configura cuando la violación es atribuible a un Estado. Este capítulo es muy claro en su desarrollo sobre todo por la utilización de casos reales para explicar cada uno de los supuestos donde habría responsabilidad internacional, así como cuando se excluye la ilicitud, lo que termina siendo muy didáctico para el estudiante de grado. Luego, señala que existe otro tipo de responsabilidad sine delicto, que surge cuando se causa un daño sin que exista violación de una obligación internacional.

La solución de controversias es abordada a través de la explicación de casos reales como la controversia entre Argentina y Uruguay por las plantas de celulosa en el Río Uruguay donde se solicitó al rey de España que interpusiera sus oficios como mediador, lo cual resulta de fácil representación para el estudiante. Finalmente llegado el momento del arreglo judicial, el autor realiza un examen más acabado de la Corte Internacional de Justicia, su competencia contenciosa y el procedimiento ante ella.

**Pedro J. Basbús, Andrea R. Bravo Suárez y Sebastián Banco** se ocupan de explicar el surgimiento, evolución, contenido y ámbito de aplicación de la responsabilidad de proteger. Brindan un análisis particular de los tres tipos de responsabilidad que consideran comprenden la responsabilidad de proteger: a) la responsabilidad de prevenir, b) la responsabilidad de reconstruir y c) la responsabilidad de reaccionar. Luego observan casos reales en los cuales se ha aplicado la responsabilidad de proteger y estudian el informe del Secretario General de Naciones Unidas “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger” presentado en 2009.

En el capítulo vigésimo segundo **Pedro Barbús y José Musso** nos adentran en una de las misiones más importantes de la ONU: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Comienza explicando la prohibición del uso de la fuerza, y luego el sistema de seguridad colectiva. De forma muy esquemática y ordenada, va llevando al lector desde el Derecho clásico y el “ius ad bellum” hasta la definición de agresión de la Resolución N°



3314 de la AGNU. A su vez, explica las excepciones a esta prohibición: aquí llama la atención que solo se concentra en la legítima defensa y las acciones colectivas y regionales. Claro está, que parte de la premisa que son las únicas verdaderas excepciones quitando el resto de las nombradas en la carta: medidas adoptadas contra Estados enemigos (arts. 53 y 107) y el principio de autodeterminación, que si bien lo nombra como una interpretación doctrinal, no lo desarrolla. En las páginas en las que despliega la legítima defensa es notoria la referencia hacia la obra del doctor Julio Barboza, pero con un agregado a destacar: la actualidad. En cuanto a las acciones colectivas y regionales, es interesante ver cómo analizan los artículos con referencias a aplicaciones prácticas, utilizando casos actuales, como los conflictos en Libia o Siria, sin duda este es un aporte que cualquier alumno de grado o lector agradecerá.

Siguiendo el propósito del coordinador de la obra, **Ricardo M. Tahhan** nos introduce en un tema lamentablemente actual, es decir, la crisis en torno a los refugiados. El refugiado es un actor humanitario y apolítico, por lo cual el reconocimiento de la condición de refugiado tiene carácter declarativo. Bajo este prisma el autor detalla el aspecto procedimental para confirmar dicho reconocimiento. Siendo coherente con esta línea argumentativa **Tahhan** se encuentra, no obstante brindar diversas definiciones de dicho termino resaltando su evolución, intrigado por develar el vínculo entre el marco normativo internacional y nacional—caso de Argentina- en materia de refugiados. En el transcurso del artículo queda reflejada la interacción entre el marco normativo internacional y el nacional, pudiendo este último ampliar la definición de refugiado dada a través del primero. A su vez, el autor considera, atinadamente, sustancial reiterar la distinción entre refugiado, migrante económico, desplazado interno y apátrida ya que en alguno casos es común caer en la confusión, pero hay que tener en claro que la particularidad del refugiado es que no goza de la protección del gobierno de su país de origen, lo cual lo deja en un estado de notoria vulnerabilidad.

Los dos últimos capítulos de esta obra, a cargo de **Silvina Sánchez Mera**, se adentran en el Derecho Penal Internacional. Por un lado, para establecer su relación con el ordenamiento jurídico argentino y, más específicamente, la implementación del Estatuto de la Corte Penal Internacional en nuestro país. La parte más destacable del anteúltimo capítulo aparece en el tratamiento del anteproyecto de reforma del Código Penal argentino: allí nos permite observar cómo el Derecho internacional se abre paso en el derecho interno, modificando sustancialmente algunos aspecto, como el ámbito de aplicación de la ley donde se agrega el principio de protección de intereses, el principio de justicia universal y el principio de personalidad pasiva.

Y por otro, para mostrar la existencia de un consenso de la comunidad internacional con respecto a “la necesidad de combatir la impunidad de los crímenes internacionales y de juzgar a aquellos individuos responsables de tales crímenes” (p. 765). La autora se detiene en los llamados tribunales híbridos o internacionalizados que surgieron para abordar situaciones una vez finalizado el conflicto y con competencia retroactiva. **Sánchez Mera** selecciona y analiza cuatro ejemplos de este tipo de tribunal, a saber los Paneles Especiales de Dili, el Tribunal Especial de Sierra Leona, las Cámaras Extraordinarias de Camboya y el Tribunal Especial para el Líbano, con el propósito de demostrar que no siguen un patrón común y presentan entre sí más diferencias que semejanzas.

**Julia Espósito** (caps. 1, 2 y 26), **Emiliano Dreon** (caps. 6 y 24), **Macarena Riva** (caps. 3, 4, 5 y 7), **Victoria Mateo** (caps.16 a 21), **Celina Manso** (caps. 13 y 23) y **Verónica Marchioni** (caps. 22 y 25)

Departamento de Derecho Internacional del IRI

## Temas jurisdiccionales en materia de Derecho internacional

*Hortensia D.T. Gutiérrez Posse et al.*

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 2017

Estamos ante una nueva obra colectiva producto del trabajo de investigación de los integrantes del Instituto de Derecho Internacional del CARI. En esta oportunidad, nos ofrecen un libro que aborda la solución de controversias en el marco de una pluralidad de jurisdicciones internacionales que se nos presenta como una característica del actual Derecho internacional. Los nueve capítulos que componen esta obra se proponen, en palabras de su coordinadora, que “su lectura sea útil no sólo para quienes se especializan en las distintas áreas que aquí se abordan sino que también despierte el interés de los jóvenes que inician sus estudios sobre el escenario internacional, sus problemas y sus ventajas (...)” (p. 7).

El libro comienza en su primer capítulo con un tema trascendental del Derecho internacional como son sus fuentes y, específicamente se centra en el análisis de los precedentes, tanto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) como de otros Tribunales Internacionales. En líneas generales, **Hortensia D.T. Gutiérrez Posse** deja en claro que, si bien los precedentes no son considerados por el artículo 38 del Estatuto de la CIJ, y que sus decisiones sólo tienen la autoridad de la cosa juzgada para las partes y para el caso concreto, cuando en una sentencia se precisa el derecho vigente, interpretándolo y señalando su alcance, se colabora con el desarrollo del ordenamiento jurídico internacional.

La autora concluye en ya sea que se utilice la jurisprudencia como medio auxiliar para determinar el derecho que corresponde en un determinado caso, como es el uso que le da la CIJ, o que se habilite expresamente a un tribunal Internacional en su estatuto a aplicar principios respecto de los cuales hubiere hecho una interpretación en casos anteriores, en ninguno de los dos casos hay proceso de creación del Derecho internacional.

En el segundo capítulo, a cargo de **Gladys Sabia de Barberis**, se intenta responder, mediante el análisis de distintos casos, a la pregunta sobre si las opiniones consultivas de la Corte Internacional de Justicia son obligatorias o, si sólo ciertas opiniones consultivas tienen efecto obligatorio. La autora sostiene que el carácter obligatorio de las Opiniones consultivas siempre proviene de cláusulas específicas insertas en convenciones o en los estatutos de los tribunales administrativos o de otras normas del Derecho internacional. Hay sin embargo, un alto valor de acatamiento por parte de los solicitantes por la calidad de la CIJ. Si bien debe tratarse de una cuestión jurídica, no importa que la cuestión planteada tenga aspectos políticos o de otra clase, lo importante para la Corte es, si se recurren las opiniones consultivas, que existan aspectos jurídicos sobre los cuales dictaminar.

El capítulo elaborado por **Silvina S. González Napolitano** aborda el tema de la interpretación de sentencias en el Derecho internacional y, a los efectos de una mayor precisión, recurre a la comparación con otras herramientas procesales como la apelación, la revisión o la ampliación. Si bien el análisis propuesto es completo, se abordan muchos órganos y normas que hacen que la exposición pierda claridad, sin perjuicio de lo cual en las observaciones finales se realiza una síntesis adecuada de lo desarrollado. Finalmente, se realiza un examen jurisprudencial de sentencias de interpretación en los tribunales analizados que permite comprender el funcionamiento del recurso en la práctica.

En el cuarto capítulo titulado “Reflexiones en torno al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sus implicancias para la Argentina”, **Ricardo Arredondo** desarrolla un análisis basado en dos ejes: por un lado realiza un estudio amplio del sistema de solución de diferencias de la OMC, explorando sus características, para luego determinar las implicancias que ha tenido y tiene el sistema para

nuestro país. Con estos objetivos el autor, al plantearse si nos encontramos frente a un sistema autónomo e independiente, desarrolla de manera amplia las características más significativas en base a los órganos y el procedimiento que se emplea en la solución de diferencias, a la vez que pone el acento en la interpretación de las normas de la OMC, dejando entrever los beneficios y las complejidades que dicho sistema presenta. Si bien desarrolla el sistema con claridad se puede observar que al adentrarse en la esfera de la vinculación de los acuerdos de la OMC con otros acuerdos internacionales, como los referidos al medio ambiente, aporta un mayor grado de complejidad a una temática que encierra complejidad por sí misma.

El capítulo elaborado por **Claudia Gasol Varela** representa una valiosa pieza de análisis a la hora de enfrentarnos a uno de los temas de mayor actualidad en el ámbito del Derecho Internacional, a saber: la armonización o fragmentación entre las normas de los regímenes parte del Derecho Internacional general en contextos de mundialización y globalización que atraviesa la sociedad internacional desde hace un tiempo atrás.

Es interesante observar la dinámica que se establece en este quinto capítulo entre la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* (1969) y las distintas normativas de los regímenes normativos autónomos en el marco del Derecho Internacional. La particularidad de esto último radica en que el plexo normativo de la rama internacional del derecho se encuentra íntimamente relacionado, teniendo ello –a priori– a la armonización de sus normas sin mayores inconvenientes. Para ello, destaca la autora, existen dos mecanismos: el dialogo de fuentes y el dialogo interjurisdiccional. En el transcurso de su análisis, **Gasol Varela** recupera con una perspectiva crítica lo explicitado por parte de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en su 54° periodo de sesiones (2004), momento en el cual la CDI crea el grupo de trabajo *“Fragmentación del Derecho Internacional. Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional”*. ¿Por qué es relevante este precedente a fin de dar luz sobre la temática propuesta? La respuesta se torna sencilla si tenemos en cuenta lo que se desprende del título del grupo de trabajo, es decir que en aquel momento la preocupación excluyente radicaba en la paulatina fragmentación del Derecho Internacional. Frente a este cuadro de situación, avanzando en la lectura, distintos catedráticos a quienes se suma la autora advierten que el término “fragmentación” introducido por la CDI hace referencia a ruptura, de un “orden normativo” que ya no se verifica en la práctica cuyo peligro es la posibilidad de generar “contradicciones e incompatibilidades”. Por el contrario, estos catedráticos entienden a dicha “fragmentación” en su faz positiva, en el sentido que el Derecho Internacional vive hace tiempo un proceso de expansión y diversificación en cuanto ámbitos de aplicación (sectoriales y temáticos).

**Gasol Varela** aborda en el segundo gran bloque de su artículo la simbiosis entre el régimen comercial y el relativo al medioambiente luego de haber realizado un análisis pormenorizado del esquema normativo –dialogo de fuentes– y los principales propósitos del Derecho Internacional. Realizada esta última aclaración y en alusión a los subsistemas derecho comercial y derecho ambiental, la autora advierte y subraya que las normas *ius cogens* representa el límite a las leyes especiales adoptadas por los distintos regímenes. En este apartado se produce un reveladora explicitación de argumentos por parte de autores especialistas en Derecho Internacional (entre ellos Antonio Remiro Brotons y Welber Oliveira Barral). Representando el dialogo de fuentes y el dialogo interjurisdiccional posibles mecanismos de solución a la fragmentación –en el sentido dado por la CDI– los cuales buscan fortalecer la coordinación y la complementariedad entre normas jurídicas, los subsistemas Derecho Comercial y Derecho Ambiental encuentran en ese sentido un nexo entre sus normas que se vinculan y se nutren mutuamente, con ciertos límites dependiendo de la materia que se trate. En concordancia, la autora afirma la libertad de los Estados

parte de la OMC para fijar su política ambiental -contemplando la excepción del artículo XX del G.A.T.T (artículo que armoniza ambos subsistemas)-, esto último confirmado a través de varios pronunciamientos. Dichas limitaciones surgen en cada subsistema ante inevitables conflictos en razón de determinadas circunstancias.

El sexto capítulo es obra de **Leopoldo M. A. Godio** que busca dar un pantallazo general sobre cómo se adoptó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la importancia que tuvo el apartado referente a la solución de controversias que pudieran suscitarse en el ámbito de su aplicación. Luego estudia de manera específica el debate sobre el sistema de solución de controversias en la III Conferencia y sus excepciones, analizando de manera pormenorizada y con gran detalle la postura de cada Estado que participó en la misma. Inmediatamente realiza un análisis de cómo se trató “Las actividades militares en el mar como excepción facultativa en la Sección 3 de la Parte XV de la Convención”, destacando que la Convención permite en casos puntuales acciones habilitadas por el derecho internacional como la navegación de buques de guerra y el sobrevuelo de aeronaves con idéntica naturaleza, la investigación científica marina realizada por personal militar, ejercicios y maniobras militares que pueden incluir pruebas de armamentos, entre otros. No obstante, otras situaciones de “actividades militares” requieren de una mirada más detallada, dependiendo de cada caso, al menos en cuanto al Derecho del mar se refiere, a partir de la consideración de los “usos pacíficos” y su vinculación con el artículo 2 (4) de la Carta”. Finaliza su trabajo realizando una crítica a la convención ya que considera que no define de manera específica qué se entiende por “actividades militares”.

**Marcos N. Mollar y Paula M. Vernet** transitan por el binomio “paz y seguridad” que encierra las labores de la Corte Penal Internacional (CPI) y cómo se relacionan con el Consejo de Seguridad. Luego de una introducción histórica, llegan al punto neurálgico: el Consejo de Seguridad puede activar la jurisdicción de la CPI pero también suspenderla. Analizado cada procedimiento, los autores dejan entrever cómo una vez más los intereses de algunos Estados quedan plasmados en la letra de los tratados. Y cómo de esta forma, la CPI, un órgano creado para ser permanente en el juzgamiento de los crímenes cometidos por las personas humanas, pierde independencia frente al accionar del Consejo de Seguridad. De esta manera, se integra un elemento político al proceso judicial.

Por otro lado, se analiza el crimen de agresión, puesto que a partir del 1° de enero de 2017 los Estados deben aceptar la competencia de la CPI para juzgar los mismos. Para que se active la competencia de la Corte se requiere la misma mayoría de Estados Partes que se requiere para la aprobación de una enmienda al Estatuto. Los autores proponen al lector que se pregunte cuántos Estados estarán dispuestos a aceptarlo y qué tanto influirá en el juego de las relaciones entre la Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad.

El capítulo a cargo de **Tamara G. Quiroga** titulado “La competencia de las jurisdicciones internacionales penales” plantea en un primer momento la diferencia entre Derecho penal internacional y Derecho internacional penal para luego hacer un recorrido por las diferentes instituciones penales jurisdiccionales: desde Núremberg y Tokio hasta llegar a la creación de la Corte Penal Internacional. Durante este recorrido que no aporta muchas novedades al desarrollo y evolución de este tema, la autora se refiere a la jurisdicción penal universal. Se ocupa de determinar el origen consuetudinario del ejercicio de este tipo de jurisdicción (persecución por actos de piratería), proporciona una definición y distingue entre jurisdicción universal facultativa y obligatoria. Finaliza la sección dedicada a este tópico mencionando que a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI se identificaron casos de aplicación de esta jurisdicción a partir de principios de Derecho internacional pero no se ocupa de presentarlos ni desarrollarlos. Creemos que un mayor desarrollo de esta *jurisdicción universal* hubiera resultado enriquecedor como así también un balance

crítico por parte de la autora sobre los desafíos que enfrenta del Derecho internacional penal.

Finalmente, el último capítulo desarrollado por **Lautaro M. Ramírez** trata de los desafíos del sistema de solución de controversias de la OMC frente a los mecanismos previstos en los Acuerdo Mega Comerciales (AMC), muchos de los cuales todavía no se encuentran vigentes, por lo cual se realiza un estudio con perspectiva de futuro. El autor examina las posibles consecuencias del uso de éstos nuevos mecanismos para el Órgano de Solución de Controversias (OSC) de la OMC, principalmente teniendo en cuenta la importancia de los Estados miembros de los AMC, entre lo que se destacan la Unión Europea y Estados Unidos. Marca la pérdida de universalidad y claridad de la jurisprudencia del OSC como una de las principales consecuencias, lo cual perjudicaría directamente a los países en desarrollo. El presente es un trabajo de investigación muy detallado que requiere ciertos conocimientos previos del tema y mucha concentración para seguir la línea argumentativa.

En suma, podemos decir que los temas jurisdiccionales abordados por esta obra colectiva resultan atrayentes para aquellos que se inician en los estudios de la sociedad internacional contemporánea.

Por **Victoria Mateo** (caps. 1 y 2), **Macarena Riva** (caps. 3 y 9), **Agustina Cirioli** (cap. 4), **Emiliano Dreón** (cap. 5), **Celina Manso** (cap. 6), **Verónica Marchioni** (cap. 6) y **Julia Espósito** (cap. 7)

Departamento de Derecho Internacional del IRI

---

## **ISIS: A history**

*Fawaz Gerges*

Princeton University Press: Princeton and Oxford. 2016

El trabajo de Fawaz Gerges sobre el Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS) permite echar luz sobre las condiciones de posibilidad de emergencia de los movimientos que conforman la matriz salafista-jihadista, así como sobre las características de los mismos y la naturaleza de los lazos que establecen entre ellos. *ISIS: A history* es el fruto de una investigación en colaboración con doctorandos de la *London School of Economics*, basada en relatos de primera mano de periodistas árabes y occidentales, activistas y observadores de la escena iraquí y siria, así como en reportes producidos por el *Syrian Observatory for Human Rights*, el *International Crisis Group*, *Amnesty International* y *Human Rights Watch*.

El principal argumento de **Gerges** es que, entre los factores que permiten el desarrollo de ISIS, se destaca la fragilidad del sistema estatal árabe cuya consecuencia es la profundización de los clivajes ideológicos, comunales y étnicos en el Medio Oriente. De este modo, la amenaza que representa ISIS descansa menos en su propia fuerza que en la fragilidad del sistema de Estados en el mundo árabe. Los Estados árabes han fracasado en la instalación de mecanismos de representación de los intereses de sus ciudadanos y de construcción de cohesión social a través de una identidad nacional integradora. Por el contrario, han tendido a inclinarse hacia la corrupción, la coerción y la tiranía, destruyendo las relaciones entre el Estado y la sociedad. ISIS propone un espacio alternativo al Estado nacional y concreta esta representación mediante la conquista territorial, dando forma a un proto-estado con un territorio tan extenso como el del Reino Unido, habitado por entre seis y nueve millones de personas. ISIS irrumpe en la configuración del mapa político meso-oriental, negando las fronteras establecidas y la propia lógica del Estado nación. La utopía de construcción del califato supone el borramiento de estas fronteras y la negación

de la existencia de los Estados establecidos. ISIS ha ocupado territorio correspondiente a Irak y Siria y, en su narrativa, anuncia su extensión más allá de estos países. A diferencia del resto de los movimientos salafistas-jihadistas, ISIS ha concretado la ocupación de territorio y establecido un sistema de organización de la población y explotación y comercialización de los recursos naturales, lo que le permite gozar de fuentes de financiamiento como impuestos, multas, petróleo, gas y bienes agrícolas, así como secuestros, tráfico de drogas y, en menor medida, donaciones desde el exterior. A la vez, ha establecido un sistema de control y vigilancia de la población así como de administración, estableciendo una burocracia y ocupándose de servicios básicos como suministro de agua y electricidad, administración de escuelas, policía, recolección de basura, sistema de justicia, hospitales, etc. En este sentido, constituye un fenómeno novedoso.

El califato, tal la denominación que ISIS da al territorio bajo su soberanía, es, por un lado, una realidad material expresada en su población, sus recursos y las necesidades de administración que conlleva. Por otro lado, es una condensación de significados que remiten a una matriz mesiánica desde la cual se anuncia la revitalización del mundo islámico. Remite a mesianismos que le han antecedido, al menos en la disponibilidad de condiciones políticas de realización, como el panarabismo. Mesianismos que se nutrieron de la memoria histórica de la colonización, donde los acuerdos Sykes-Picot vendrían a expresar una empresa colonial de desmembramiento del mundo árabe. ISIS expresa esta utopía de integración territorial en un lenguaje religioso y étnico. Más que la integración de los musulmanes, es la identidad pansunita la que ISIS proclama. Al centrarse en la regeneración de los sunitas, el discurso de ISIS se ancla en la reproducción y afianzamiento de categorías étnicas que funcionan como criterios de diferenciación de la *Umma*, en especial la dicotomía sunita-shiíta.

Aquí llegamos a uno de los puntos fundamentales del trabajo de **Gerges**, relativo a cómo la construcción de la visión del mundo de los activistas de ISIS actualiza los marcos étnicos desde los cuales se definen las categorías de sunita y shiíta. Esta categorización le permite a ISIS diferenciar entre el "enemigo cercano" y el "enemigo lejano". El primero es fundamentalmente el shiísmo, junto a los gobiernos árabes tanto sunitas como shiítas. El segundo corresponde a los Estados Unidos, Europa y los judíos-Israel. Aquí observamos una de las principales distinciones entre ISIS y al-Qaeda. Mientras el segundo colocaba el foco sobre el enemigo lejano, ISIS considera que la construcción del Estado islámico es un objetivo anterior a la *yihad* contra el enemigo lejano y una condición del triunfo sobre este. No obstante, **Gerges** sostiene que la distinción entre los dos enemigos parece haberse relativizado en los últimos tiempos. En efecto, en la medida en que ISIS ha sufrido un retroceso en su proyecto de consolidación del califato, sus prácticas se han volcado hacia la producción de terror en Occidente. Esto se relaciona con las estrategias de proyección de una imagen de sí por parte del movimiento. ISIS construye su legitimidad a través de una demostración de fuerza, retratándose como movimiento invencible. Esta imagen de sí requiere de su actualización y corroboración a través de nuevas victorias en el terreno militar, mientras que las derrotas conllevan una potencial puesta en cuestión de la misma. Así, ante la pérdida de territorio, ISIS se inclina hacia las prácticas de terror sobre el enemigo lejano, se modo tal de mantener la imagen de sí proyectada. El terror, como teatralización del poder, se constituye en una de las principales prácticas de construcción de una imagen de sí y de legitimidad ante los ojos de sus activistas actuales y potenciales.

En relación a la reafirmación de los marcos étnicos, **Gerges** da cuenta de cómo la invasión estadounidense a Irak en 2003 reforzó, mediante la destrucción de las instituciones del Estado baathista, las divisiones étnicas y religiosas en la población. A esto debe agregarse la incapacidad del Estado iraquí posterior a la invasión estadounidense de articular

una identidad nacional integradora y superadora de las divisiones étnicas. En este sentido, la división entre sunitas y shiítas no es un dato previo que permite explicar las dinámicas identitarias y políticas del Medio Oriente. Más bien, se trata de indagar en cuáles son los factores que reactualizan la disponibilidad de marcos étnicos en la construcción de las visiones del mundo que alimentan, a su vez, a movimientos de las características de ISIS. Aquí, son las políticas del Estado, entendido como un espacio dotado de la capacidad de imponer clasificaciones, las que adquieren relevancia en la comprensión del fenómeno. El Estado iraquí, al llevar a cabo una estrategia de des-baathización, produjo las condiciones de posibilidad, entre la población sunita, de la construcción de una representación de sí como sector marginado, discriminado y debilitado frente al mundo shiíta. El marco étnico, a la vez, es actualizado a través de las prácticas de actores estatales inmersos en luchas de poder dentro del Medio Oriente. Así, los conflictos entre Arabia Saudita e Irán son enmarcados de acuerdo a clasificaciones étnicas (Arabia Saudita sunita versus Irán shiíta), lo que permite a ISIS obtener capital social y material del mundo sunita al enmarcar sus prácticas dentro de las mismas categorías. La ocupación de Irak por parte de los Estados Unidos fue percibida, por parte de sectores de la población sunita, como un modo de construcción del predominio iraní -es decir, shiíta- sobre Irak. ISIS reprodujo un discurso montado sobre esta representación, lo que le permitió reclutar activistas entre la población sunita. ISIS, a la vez, se nutrió con la incorporación de ex oficiales del ejército baathista, que habían perdido su posición social tras la des-baathización del Estado iraquí. No se trata, afirma **Gerges**, de sustentar la hipótesis del control baathista de ISIS, sino de observar cómo la disponibilidad de estos recursos humanos permitieron la consolidación de ISIS en el terreno militar.

Las protestas en Siria, enmarcadas en el movimiento más amplio de la Primavera árabe, fueron respondidas de manera violenta por el Estado, lo que generó un corrimiento de la protesta pacífica hacia la protesta expresada en las armas y el lenguaje del islamismo radical. Al igual que en Irak, se generó un terreno propicio al surgimiento de grupos armados que se definieron a sí mismos como defensores de los sunitas perseguidos por régimen alawita de Assad, reactivando así los marcos étnicos de definición de la situación. Entre ellos, el movimiento al-Nusra surgió como extensión de al-Qaeda en Irak, logrando considerables avances en territorio sirio. La divulgación, por parte del líder de ISIS, **Abu Bakr al-Baghdadi**, de las conexiones entre al-Nusra y el Estado Islámico de Irak, así como la proclamación, por parte de **Baghdadi**, de la disolución de ambos movimientos y su unificación en el Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS), condujo al estallido de un conflicto entre al-Nusra e ISIS que se saldó con la ocupación, por parte de este último, de territorios sirios, situación que permitió a la organización dotarse de importantes recursos. A la vez, el conflicto entre ISIS y al-Nusra le permite a **Gerges** profundizar en la compleja trama de relaciones que se establecen entre los diversos grupos islámicos.

La relación con al-Qaeda constituye otro de los puntos centrales del libro. Gerges describe las lógicas de relacionamiento de los diferentes grupos que conforman el universo salafista-jihadista, basada en lazos construidos sobre juramentos de lealtad de unos líderes hacia otros, lazos que se presentan frágiles en la medida en que estos juramentos pueden ser violados de acuerdo a las cambiantes relaciones de poder entre dichos líderes y los movimientos que lideran. La guerra desatada por los Estados Unidos contra los talibán en Afganistán debilitó a al-Qaeda Central, lo que permitió a **Abu Musab al-Zarkawi**, líder del antecesor de ISIS, al-Qaeda en Irak, llevar a cabo su propia agenda más allá de los reparos de los líderes de al-Qaeda Central. En este sentido, no es la muerte de **Bin Laden**, seguida del débil liderazgo de **Zawahiri**, la que conlleva el eclipse de al-Qaeda Central y las condiciones de posibilidad de un mayor grado de independencia de al-Qaeda en Irak, sino

que la crisis del monopolio de la primera sobre el movimiento salafista-jihadista puede ser observada ya en vida de **Bin Laden**.

En este contexto es que se forma un movimiento que representa una nueva oleada dentro del salafismo-jihadista. **Gerges** distingue esta nueva oleada de la anterior en función de la posición en el espacio social ocupada por su liderazgo y su base. Las oleadas anteriores estaban compuestas por liderazgos de la elite social con una base de clase media universitaria, mientras que grupos como ISIS poseen un liderazgo de clase media y clase media baja con una base rural que carece de formación teológica. Esto lleva a suponer que la base de cohesión de ISIS no radica necesariamente en una ideología compartida. La base social de ISIS no está compuesta de islamistas ideológicamente convencidos, sino de sectores que se ubican en las zonas más vulnerables del espacio social y que podrían renegar de ISIS en caso de que el movimiento no pudiera mantener sus conquistas militares. Una forma de explicar la capacidad de reclutamiento de ISIS radica en dar cuenta de la posición social vulnerable de sus adeptos y de la retórica de defensa de los pobres que enmarca las estrategias de legitimación del movimiento. No obstante, esta variable se aplica a los adeptos en el Medio Oriente, pero no permite explicar la adhesión de europeos y norteamericanos que se han unido a ISIS.

El escaso bagaje teológico de los líderes de ISIS y las relaciones de poder dentro del salafismo-jihadismo ofrecen una oportunidad de indagar en las tensiones que se establecen entre diferentes modos de legitimación. Ante las críticas recibidas por parte de importantes figuras del saber teológico enmarcados en el salafismo-jihadismo, ISIS ha proyectado un discurso de deslegitimación de estos, instalando como criterio de legitimación la participación "activa" en la *yihad*. Acusando a los teólogos de "hacer la *yihad* por internet", ISIS proyecta criterios de legitimación religiosa basados menos en la formación erudita y sustentados más en las prácticas guerreras y en los cuerpos que estas producen.

**Damián Setton**  
CEIL-CONICET

---

## **Política Internacional Argentina. Desde la formación nacional hasta nuestros días.**

*Mario Rapoport.*

Editorial Capital intelectual. 2017

El economista y Doctor en Historia, **Mario Rapoport**, nos brinda en este trabajo un claro y concreto panorama de la política exterior argentina, abarcando desde el incipiente nacimiento del Estado nación argentino hasta la actualidad (año 2016).

El libro contiene una marcada división: en una primera parte, y a modo introductorio, se presentan las principales corrientes historiográficas, una guía que busca encauzar el posterior análisis para casos específicos.

El autor toma como punto de partida una perspectiva teórica que analiza la historia de las relaciones internacionales como área pluridisciplinaria, donde no sólo se destacan los Estados como sujetos en el escenario internacional, sino asimismo, los agentes transnacionales.

El contexto en el que interactúan estos actores es el de la globalización económica, caracterizado por la reunificación del mercado mundial, la mayor interconexión y las nuevas tecnologías. Con referencia a este panorama, **Rapoport** critica las teorías globalistas



que predicen el fin de la historia, argumentando que esta no ha hecho más que tomar otros rumbos.

Dentro de este primer apartado, se examinan los estudios que abarcaron la política exterior argentina, así como el aporte que se vislumbra desde las ciencias económicas. También puede el lector hallar una referencia al proceso de integración regional del Mercosur, y los trabajos desarrollados al respecto.

En la segunda parte, la investigación se adentra en la política exterior argentina teniendo en cuenta los principales periodos de gobierno, siendo que cada uno de ellos encuentra su correlato en un capítulo puntual.

Fiel a su formación económica, **Rapoport** profundiza sobre la evolución histórica argentina tomando en cuenta lo que denomina como “modos de acumulación”: el modelo agroexportador (1880-1930), el de industrialización por sustitución de importaciones (1930-1976), el “rentístico financiero” (1976-2001), el de la reindustrialización con persistencia de la primacía de la agroexportación (2003-2015) y el del retorno al neoliberalismo (2016).

La primera fase, marcada por la construcción y consolidación del Estado nacional argentino (proceso que abarca desde mediados del siglo XIX hasta la década del ochenta) es definida como un periodo en el que se destaca el rol hegemónico de Buenos Aires sobre el resto del país, la defensa del espacio territorial, y el comienzo de un rumbo agroexportador y librecambista. Ello, a su vez, se hallaba sustentado sobre una fachada constitucional, la cual no hacía más que ocultar el carácter oligárquico que el régimen toma a partir de 1862.

Lo que puede destacarse principalmente en este primigenio periodo es la penetración del capital europeo, y más específicamente, las relaciones estrechas con Gran Bretaña. Estas últimas contrastan con la hostilidad hacia Estados Unidos, -competidor de nuestras exportaciones-, y hacia Brasil, con quien las relaciones se tradujeron en una carrera armamentista que duró varios años.

Posteriormente, el autor analiza cómo a partir de las guerras mundiales hubo un fuerte condicionamiento en la política del país. Ambas generaron fisuras en las elites tradicionales, disensos y cambios económicos.

Bajo el contexto de la Primera Guerra Mundial, el radicalismo logró acceder al poder, y mantuvo la neutralidad argentina declarada por el anterior gobierno conservador. Esta estrategia debe leerse dentro de la conexión con Gran Bretaña, para la cual era funcional, y demuestra el grado de acercamiento a la potencia.

El periodo de entreguerras significará el agotamiento del modelo agroexportador, y el inicio de un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, proyecto que triunfará de la mano del peronismo. Este último alcanzará el poder debido a los cambios sociopolíticos internos, que derivaron en reformas sociales basadas en la redistribución del ingreso y protección estatal.

El peronismo significó, asimismo, como bien señala el investigador, el fin de la adscripción a la esfera de influencia británica en el plano económico, debido principalmente a la política de nacionalizaciones. Se implementará un nuevo tipo de política exterior denominada “Tercera Posición”, que debe entenderse en el marco de la bipolaridad planteada a través de la Guerra Fría, de la cual el gobierno quería desprenderse otorgando un mayor protagonismo a América Latina.

El periodo ulterior (1955-1976) será comprendido desde el término “péndulo político”, dado que se alternarán dictaduras y gobiernos democráticos débiles en el poder. Durante esta etapa, sin embargo, el eje económico seguirá siendo la industrialización

mercadointernista, caracterizada por las frecuentes crisis de la balanza de pagos, debido a una industria liviana fuertemente dependiente del sector externo.

Ello cambiará recién a partir del golpe perpetrado por los militares el 24 de marzo de 1976, que generará transformaciones en el modelo económico, basado ahora en el endeudamiento, desindustrialización y distribución regresiva del ingreso. Predominarán las políticas aperturistas y liberales y las actividades especulativas que terminará desmembrando a los sectores productivos.

Rapoport exalta la política exterior heterodoxa del mencionado régimen de vocación occidental, la cual tuvo un rumbo errático. Ello, sumado al terrorismo de Estado y al fallido proyecto económico, llevará a la creciente impopularidad del mismo y tendrá repercusión en las posteriores dificultades del país, cuyo punto máxime será la crisis del año 2001.

A partir de 1983, con la recuperación de la democracia, se produce la búsqueda de la reinserción tanto económica como diplomática de la Argentina, perdida principalmente tras la Guerra de Malvinas (1982). Ello fue acompañado por el proceso de enjuiciamiento de los responsables de terrorismo durante la dictadura y la creación de la Comisión Nacional de la Desaparición de Personas (CONADEP), aspectos que fueron aplaudidos y se constituyeron en un ejemplo a nivel internacional.

Además, dentro de esta fase, se destaca el acercamiento con Brasil que resulta posteriormente en la base para la constitución del Mercosur, durante la presidencia de Carlos Saúl Menem.

Con referencia a la década del noventa, se subraya la liberación lineal y automática del intercambio, donde es el mercado el que asume la conducción del proceso, en un contexto donde cobra mayor notoriedad la globalización.

Como ejemplo de lo anteriormente expuesto, la integración se encontrará caracterizada por el “regionalismo abierto”, es decir, será de carácter ofensiva y basada en las ventajas comparativas.

El autor referirá, igualmente, al Consenso de Washington y detallará las medidas neoliberales que se tomaron en el periodo y sus consecuencias.

Esta etapa debe encuadrarse dentro del realismo periférico y del alineamiento con Estados Unidos, que dan cuenta de una “relación especial”. El autor fundamenta estos aspectos a partir del envío de naves argentinas en apoyo a la potencia norteamericana, cuando decide desalojar a Irak de Kuwait; el voto contra Cuba en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, entre otros sucesos.

En el plano interno, las políticas de privatizaciones llevaron al descontento social, lo cual generó una serie de protestas y profundizó la “crisis de credibilidad” de las autoridades y representantes. Ello desembocará en la crisis del año 2001, que pondrá fin al gobierno de la Alianza en medio de disturbios y manifestaciones.

A partir de la llegada de Néstor Kirchner al poder, se buscará contrastar el modelo económico previo. **Rapoport** destaca aquí, como eje, la reversión de gran parte de los efectos negativos del esquema rentístico financiero que predominaba anteriormente, y la vuelta al modelo productivo. Ello irá acompañado por la salida de default -gran éxito de esta administración-, el crecimiento del PBI, la reindustrialización, el abandono del modelo neoliberal, el cuestionamiento de las relaciones con Estados Unidos y el afianzamiento de las relaciones regionales.

Estas políticas tendrán continuidad con referencia a la administración de su sucesora, Cristina Fernández de Kirchner. La investigación resalta principalmente la vinculación existente entre los gobiernos en relación a la generación de mayor consumo respecto al mercado interno.

Nuestro especialista, además, señala que las administraciones se caracterizaron por un alejamiento de Estados Unidos, un acercamiento a los países de la región sudamericana, a China y a Rusia, la participación en foros internacionales y la insistencia en cuanto al reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas.

Por último, se examinan las políticas de la actual administración del presidente Macri. Aquí el autor refiere a que la meta principal del gobierno será la reinserción en el mundo, opuesta a la de los gobiernos kirchneristas. “Volver al mundo” se relaciona, entonces, con la recuperación de los vínculos tradicionales, objetivo al que se aspira de forma “desideologizada”.

En conclusión, Mario Rapoport nos muestra en su trabajo un análisis concreto, vasto en significados y contenido, que nos otorga un panorama sobre cómo fueron modificándose los lineamientos de política exterior desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad.

El lector podrá observar desde una mirada crítica, en esta obra breve pero contundente, cómo la política exterior argentina no ha logrado convertirse en una política de Estado, variando a lo largo del tiempo. Claramente se revela, a través de fundamentos basados en hechos históricos, las inconsistencias que han existido en nuestra política internacional, lo cual refiere a un claro déficit de la democracia argentina.

**María Florencia Shqueitzer,**

Grupo de Jóvenes Investigadores – CeRPI.-IRI

---

## **The international politics of Human Trafficking.**

*Gillian Wylie.*

Palgrave Macmillan UK, 2016

La primera conclusión a la que llega el lector al leer el libro de **Gillian Wylie** es que lo que hoy definimos como tráfico de seres humanos, parecería haberse construido “a la medida” de los Estados con el objetivo de serle funcional a sus políticas de *hard power* (poder duro).

De acuerdo a la autora —una crítica acérrima del concepto—, la arquitectura normativa que gobierna actualmente el tema, se ha estructurado sobre una base errónea que viene dada por una asociación directa del tráfico humano con la explotación sexual de mujeres y niños. Este reduccionismo terminológico conduce inevitablemente a un problema mayor, de tipo metodológico, que obstaculiza la investigación de lo que se denominan ‘poblaciones escondidas’ o actividades que involucran la criminalidad, y entorpece el relevamiento de información fehaciente sobre el tráfico de seres humanos. No obstante ello, los índices globales que cuantifican la problemática a nivel mundial gozan de buena salud. Prueba de esto es el comúnmente citado *Trafficking in Person Report* (TIP), un informe anual elaborado por el Departamento de Estado de los EE.UU. que pese a ser frecuentemente cuestionado por su método de recolección de datos, es ampliamente consultado por hacedores de políticas, académicos y público en general.

Siguiendo a **Wylie**, la coincidencia en la emergencia de normas anti-tráfico con el fin de la Guerra Fría y la construcción de nuevas preocupaciones de seguridad por parte de los Estados, sugiere que éstos no tenían intenciones altruistas. Más bien, buscaban a través de lo que **Wylie** denomina un “discurso dominante”, generar la percepción de que eran necesarias mayores medidas de seguridad para contrarrestar el delito, que resultaron ser verdaderas expresiones de los intereses materiales de los Estados, para salvaguardar sus fronteras contra las disrupciones de la globalización.

Sumergida en el prisma de la teoría constructivista y feminista de las Relaciones Internacionales, **Wylie** estructura su libro *The international politics of human trafficking* en diversos interrogantes y múltiples objetivos. En primer término, el trabajo intentará responder a preguntas como: ¿Por qué existe tanto interés en el tráfico de seres humanos? ¿Por qué ahora? y ¿Por qué ciertas normas importan y dan forma a la política internacional, mientras que otras no?. Este último interrogante debe considerarse como la columna vertebral del libro de **Wylie**, dado que en buena parte de su trabajo se dedicará a explicar e indagar el ciclo de vida de las normas que rigen la política internacional, a través del modelo desarrollado por **Finnemore y Sikkink** en su célebre artículo *International norms dynamics and political change* (1998).

En segundo lugar, **Wylie** se propone como objetivo principal, desarrollar una teoría que logre explicar la desconexión entre el intenso interés global sobre el tráfico de seres humanos y la respuesta de los Estados en comparación con la frágil evidencia sobre su naturaleza y extensión (Wylie, 2016: 179).

Dejando de lado la búsqueda de una definición más precisa del término, **Wylie** comienza el primer capítulo *Introduction: The International Politics of Human Trafficking*, con una breve crítica al consenso que reduce todo el tráfico de seres humanos a la explotación sexual. Partiendo del debate entre neo-abolicionistas y regulacionistas sobre qué deben hacer los Estados con la prostitución y el comercio sexual, **Wylie** se basa en su propia experiencia sobre el trabajo forzado en Irlanda para argumentar que la definición existente sobre tráfico humano, no logra abarcar las complejas realidades de todas las personas que cruzan fronteras. En este sentido, la autora destaca la ausencia de normativa con respecto a la explotación laboral, ámbito que compete tanto a hombres como a mujeres.

De esto se sigue el interés de **Wylie** en la influencia política que el concepto de tráfico humano ejerce sobre el delineamiento entre buenos (*deserving*) y malos (*undeserving*) inmigrantes<sup>2</sup> o entre la legitimación de políticas neo-abolicionistas o justificadoras de la securitización de las fronteras.

En el segundo capítulo titulado *Norms Construction in International Politics*, **Wylie** argumenta el porqué de la importancia del uso del enfoque constructivista y del modelo del ciclo de vida de la norma (emergencia, cascada e internalización) para explicar la arquitectura global de regulación anti-tráfico. En este sentido, la autora busca resaltar la utilidad del modelo a la hora de identificar los actores claves en la vida política de las ideas y explicar cómo ciertas normas particulares influyen la política internacional y doméstica. En este punto, **Wylie** se enfoca en el rol que ciertos emprendedores morales (*moral entrepreneurs*) jugaron en las negociaciones internacionales que dieron lugar a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y al Protocolo de Palermo, y cómo esos mismos actores facilitaron la socialización de los Estados con el tema.

El tercer capítulo, *Norm Emergence: Entrepreneurs, Interests and the Palermo Protocol* resalta el relanzamiento del tema del tráfico en los años 90s y cómo esos mismos emprendedores morales del capítulo anterior influenciaron para promover el cambio normativo. Sobre este punto, la autora aclara que la re-emergencia de las normas contra el tráfico humano no pueden ser entendidas únicamente como una consecuencia del activismo de dichos emprendedores morales (Wylie, 2016: 64). Básicamente, porque esa 're-

---

2 El uso de la terminología '*deserving*' y '*undeserving*' para referirse a los inmigrantes y solicitantes de asilo se ha empezado a difundir en los últimos años en varios artículos académicos sobre migración. En *Deserving and Undeserving migrants* de Sukhwant Dhaliwal y Kirsten Forkert publicado en 2016, se utilizan ambos términos como sinónimo de 'buenos' (*deserving*) y 'malos' (*undeserving*) inmigrantes.

emergencia' tiene como trasfondo el escenario de inestabilidad de la post Guerra Fría, la cual trajo aparejado la aparición de nuevas amenazas a la seguridad, entre ellas, los movimientos desordenados de personas asociados a la globalización. De esta manera, **Wylie** nos recuerda que el Protocolo de Palermo no tuvo como fuerza motriz la protección de los derechos humanos, más bien se constituyó como un instrumento de control fronterizo y de seguridad.

El cuarto capítulo *Norm Cascade and the Hegemon* nos habla sobre el segundo nivel del ciclo de vida de la norma (el momento cascada) y del rol que el poder hegemónico de los Estados Unidos ejerció para modificar el comportamiento de los otros Estados. Para ello, **Wylie** propondrá una lectura constructivista y de género de los Estados Unidos como actor global, con el objetivo de explicar porqué el activismo contra el tráfico sexual se ha vuelto tan importante para la construcción de la identidad y los intereses de los Estados Unidos en la arena internacional. La conclusión más importante a la que llega **Wylie** al final del artículo, apunta a que la adopción global de la arquitectura anti-tráfico es la consecuencia del compromiso de los grandes poderes hegemónicos con la causa.

El quinto capítulo de esta obra, *Norm Socialisation: Localising the Global, Regionalising the Local* estudia el proceso de socialización de la norma como un mecanismo que va desde el nivel internacional al local.

El sexto capítulo del libro *The Neglected Norm: Trafficking for Forced Labour* llama la atención sobre el silencio que existe en términos normativos con respecto al tráfico de mano de obra. En este sentido, la autora intentará dar una respuesta al porqué de esta falencia haciendo alusión a la segunda ola de estudios críticos y a la posición de ciertos académicos con respecto a normas que "no prenden" o no generan activismo. En este contexto, **Wylie** sugerirá que las cuestiones de tráfico por trabajo forzado provocan menos preocupación porque no encajan fácilmente con muchas de las preocupaciones y discursos claves que alimentan el interés de los emprendedores morales de normas anti-tráfico.

El séptimo capítulo, *The Far End of the Norm Lifecycle: Common Knowledge and Its Consequences* aborda el último escalafón del ciclo de vida de la norma, es decir, cuando es generalmente aceptada por todos los actores del sistema internacional. En palabras de **Finnemore y Sikkink**, es cuando la norma se vuelve 'common knowledge' (de conocimiento común), esto es, cuando ha sido totalmente internalizada por la sociedad. Este capítulo tiene una importancia trascendental para **Wylie**, dado que el mismo será utilizado para mostrar que la idea de que el tráfico de seres humanos es una cosa mala, ha alcanzado el grado de conocimiento común.

En el capítulo final, *Conclusion: Why Trafficking and with What Consequences*, **Wylie** retoma el punto de partida del libro para exponer algunas consideraciones finales. En primer lugar, si bien rechaza en su totalidad las medidas regulatorias que rigen globalmente los asuntos de tráfico humano, sostiene que la arquitectura normativa actual ha tendido a reforzar los estereotipos de género de los migrantes masculinos y femeninos, y a dejar de lado temas claves, como por ejemplo, la regulación del trabajo forzado.

En segundo lugar, argumenta que la consecuencia más negativa de tales normas anti-tráfico, descansa en el reforzamiento de lo que **Huysmans** ha denominado la 'securitización de la migración'. En este sentido y volviendo al primer párrafo de nuestra reseña, lo que nos deja como primera impresión la lectura del libro de **Gillian Wylie** es que la definición de tráfico de seres humanos se ha hecho a la "medida" de los grandes poderes con el objetivo de legitimar sus políticas de seguridad. Este libro, de complejidad teórica media, es una prueba tangible de ello.

En términos generales, *The International Politics of Human Trafficking* responde a los interrogantes planteados, aún cuando desde otros enfoques podrían cuestionarse algunas

debilidades explicativas propias de la teoría (ej. la socialización de las normas). En este sentido, podemos concluir que se trata de un libro de lectura obligada para todo aquel que estudie temas de migraciones, género y amenazas transnacionales.

**Ludmila Quirós**, Lic. Gobierno y RRII (UADE)

Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI

# RELACIONES INTERNACIONALES

## Política editorial

La Revista Relaciones Internacionales es una publicación semestral del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. La misma publica artículos académicos previamente sometidos a arbitraje externo y ciego con la finalidad de alcanzar un nivel de excelencia. El Comité de Redacción recibe las propuestas de artículos y corrobora que sus formatos se ajusten a los requeridos, luego el texto es remitido a dos especialistas que proceden a su evaluación, en lo concerniente a los contenidos y su exposición. El informe presentado por los evaluadores puede resultar en la publicación del artículo sin cambios, en su publicación a condición de efectuarle ciertas modificaciones o bien en su no publicación.

Los artículos refieren a un amplio abanico de cuestiones ligadas a la política, al derecho y a la economía internacional y son evaluados de acuerdo a su originalidad, al aporte que supongan para el campo de las Relaciones Internacionales y a su consistencia teórica y empírica. Son consideradas las contribuciones que puedan hacerse desde perspectivas disciplinares distintas a las Relaciones Internacionales, pues se comprende que el proceso de transformación por el que atraviesa actualmente el mundo requiere de una mirada transdisciplinaria y creativa. Se publican, asimismo, *Reflexiones* que el Comité Editorial considere relevantes y *Lecturas* de libros relacionados con la temática.

Los puntos de vista expresados en los *Estudios* y en las *Reflexiones*, así como en las *Lecturas* son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a institución alguna. Asimismo, no pueden ser reproducidos sin autorización.

Los trabajos presentados deberán adaptarse a las normas de publicación de la Revista. Toda correspondencia que quiera establecerse con la Revista debe hacerse a través de revista@iri.edu.ar.

## Ética y buenas prácticas

La Revista Relaciones Internacionales suscribe a estándares de ética y buenas prácticas de publicaciones académicas. En función de ello, garantiza el anonimato y la confidencialidad durante el proceso de evaluación por pares (para ambas partes) y la imparcialidad en el tratamiento de los trabajos enviados, valorando únicamente el contenido según criterios de calidad e interés para la comunidad científica, con independencia de otro tipo de intereses y sin discriminación de ningún tipo.

La Revista garantiza la revisión de los trabajos por parte de dos especialistas del tipo "doble ciego", en caso de discrepancia solicitará una tercera revisión. El Comité Editorial aceptará, solicitará cambios o rechazará un escrito según las consideraciones de los revisores. El mismo se reserva el derecho de rechazar un escrito cuando éste no se adecúe a la temática de la Revista o cuando se comprueben plagios, reiteración excesiva de contenidos o duplicación de publicaciones. Asimismo, podrá rechazar envíos por incumplimiento de las normas de publicación.

Es responsabilidad de los autores proponer para su evaluación trabajos inéditos, originales, de autoría propia, que no hayan sido parcial o totalmente publicados en ningún soporte, y adecuados a las normas de ética de publicaciones académicas.

Además, el autor se compromete a no someter paralelamente el trabajo a evaluación en otras publicaciones. Los autores deberán, asimismo, explicitar en su manuscrito la fuente de financiamiento, si existiere, que haya sido utilizada para la elaboración de la investigación.

## Normas de Publicación

1. Los trabajos propuestos para su evaluación deberán ser originales, no admitiéndose la presentación de trabajos que hayan sido parcial o íntegramente publicados en cualquier soporte. El autor se compromete a no someter paralelamente el artículo a evaluación de otras publicaciones.
2. Los escritos inéditos deben estar relacionados con las áreas disciplinarias que integran la revista.
3. Sólo se aceptarán trabajos en Word.
4. Podrán estar redactados en español, inglés o francés.
5. Los textos deben ser remitidos a la revista a través del sistema Open Journal System en el Portal de Revistas de la UNLP, en la siguiente dirección <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/index>. La redacción de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción.
6. La extensión de los trabajos no podrá ser menor de 10 páginas ni mayor de 25, a espacio y medio, Times New Roman, cuerpo 12; en papel tamaño A4, con numeración consecutiva de todas las páginas incluyendo la bibliografía. Márgenes: 1,5 derecha; 2,5 izquierda; 2,5 superior; 2 inferior. En esa cantidad de páginas deberán incluirse un resumen en inglés y español (que no exceda las 120 palabras), 4-7 palabras clave en ambos idiomas, acotaciones (sólo las necesarias), tablas y/o gráficos y bibliografía.
7. Las citas bibliográficas deberán integrarse en el cuerpo del artículo a través del siguiente formato: (Autor/es, año: página). En caso de haber varias referencias a los/las mismos autores/as, en el mismo año, la distinción se hará de la siguiente forma: Primer texto: (Autor/es, año a: páginas); Segundo texto: (Autor/es, año b: páginas); Tercer texto: (Autor/es, año c: páginas). Las citas de Internet deben mencionar autor (en caso de tenerlo), año: página; el link completo de la página web y la fecha de consulta.
8. La bibliografía correspondiente a las citas bibliográficas deberá incluirse al final del texto, respetando el siguiente formato:
  - Libros: Autor/es (año de publicación), *Título*, lugar de edición: editorial.
  - Capítulos en obras colectivas: Autor/es (año de publicación), "Título", en, compilador/es o editor/es, *Título de la obra colectiva*, lugar de edición: editorial, páginas del capítulo (ej.: pp. 15-33).
  - Artículos en revistas: Autor/es (año de edición), "Título", *nombre de la revista*, lugar de edición, volumen o tomo, número, páginas del artículo (ej.: pp. 8-36). Volumen se escribirá: v.; tomo: t.; número: n°; página/as: p./pp. Cuando se refiere a información de periódicos que no tenga autor, se debe realizar de la siguiente manera: *Nombre del periódico*, fecha abreviada, Ciudad, País. Cuando se trata de un autor institucional colocar: Nombre completo de la Institución en mayúscula (siglas), (Año), "Título".



9. Las citas textuales situadas en el cuerpo del texto y de una extensión mayor a cinco líneas (extraídas de libros, revistas, periódicos, documentos, testimonios de informantes, entrevistas, etc.) serán en cuerpo 10, en párrafo con sangría 1 cm.
10. El título que encabeza la colaboración se escribirá en negritas en el idioma original del artículo y en inglés, si ésta no fuera la lengua del trabajo.
11. En un archivo distinto deberá incluir la información siguiente: Nombre y currículum breve del autor (5 renglones máximo), además de correo electrónico.
12. Las imágenes, cuadros, tablas y diagramas deberán enviarse en archivo separado, estar generados en blanco y negro o escala de grises y tener una resolución de, al menos, 200 dpi.
13. Las *Lecturas* de libros y número especiales de revistas de Relaciones Internacionales deberán respetar el mismo formato que los artículos.