



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo
Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães
Vice-Reitora: Patrícia Bernardes
Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim
Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa
Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação – Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Diretor: Patrus Ananias de Sousa
Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira
Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo
Revisão: Virgínia Mata Machado

Comissão editorial: João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Cury (UFMG); Mário Neto (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Oswaldo Bueno Amorim Filho (PUC Minas); Regina Helena de Freitas Campos (UFMG)

Conselho editorial: Antônio Cota Marçal (PUC Minas); Benjamin Abdalla (USP); Carlos Reis (Univ. de Coimbra); Dídima Olave Farias (Univ. del Bío-Bío - Chile); Evando Mirra de Paula e Silva (UFMG); Gonçalo Byrne (Lisboa); José Salomão Amorim (UnB); José Viriato Coelho Vargas (UFPR); Kabengele Munanga (USP); Lélia Parreira Duarte (PUC Minas); Leonardo Barci Castriota (UFMG); Maria Lúcia Lepecki (Univ. de Lisboa); Philippe Remy Bernard Devloo (Unicamp); Regina Leite Garcia (UFF); Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Unicamp); Rita Chaves (USP); Sylvio Bandeira de Mello (UFBA)



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
ISSN: 2317-773X
v.4 n.2
2016



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Bárbara Lopes Campos
Guilherme di Lorenzo Pires
Luíza Ribeiro Fagundes
Mariana Scotelaro de Castro
Matheus de Abreu Costa Souza
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Vinícius Tavares de Oliveira

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)
Andrés Malamud (ICS– Universidade de Lisboa)
Antonio Carlos Lessa (UNB)
Atilio Borón (UBA-CONICET)
Carlos Escudé (CONICET–UCEMA)
Carlos Milani (IESP-UERJ)
Carlos S. Arturi (UFRGS)
Gladys Lechini (UNR-CONICET)
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)
Ian Taylor (University of St Andrews)
Jens Bartelson (Lund University)
João Pontes Nogueira (PUC-Rio)
José Flávio Sombra Saraiva (UNB)
José Luis León-Manríquez (UAM-X)
Letícia Pinheiro (IESP-UERJ)
Luis Fernando Ayerbe (UNESP)
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS)
Marcos Costa Lima (UFPE)
Maria Regina Soares de Lima (IESP / UERJ)
Matt Ferchen (Tsinghua University)
Miriam Gomes Saraiva (UERJ)
Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (PUC-Rio)
Paulo Fagundes Vizentini (UFRGS)
Rafael Villa (USP)
R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (UNICAMP)
Renato Boschi (IESP-UERJ)
Sean Burges (Australian National University)
Shiguenoli Myamoto (UNICAMP–São Tiago Dantas)
Tullo Vigevani (UNESP)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais
Chefe do Departamento: Rodrigo Corrêa Teixeira

Chimpanzés também fazem guerra: retomando a teoria evolucionária para uma discussão do Poder

Chimps also wage war: using evolutionary theory as a foundation for understanding Power

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p5](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p5)

Tiago Nasser Appel¹

Recebido em: 11 de julho de 2016

Aprovado em: 13 de dezembro de 2016

RESUMO

Este artigo explora como a teoria evolucionária moderna pode ajudar os cientistas sociais no estudo do conflito e da guerra. Em particular, ele almeja mostrar como alguns desenvolvimentos teóricos da sociobiologia e da psicologia evolucionária podem vir a ser relevantes para a compreensão das relações internacionais. Para tanto, a metodologia do artigo resume-se basicamente à revisão de literatura ainda não muito explorada no Brasil. Começamos apresentando as principais proposições da teoria evolucionária e como ela gerou uma clivagem dentro do campo da antropologia, entre aqueles que acreditam que a guerra é uma instituição culturalmente construída e aqueles que veem as raízes da guerra na competição por recursos somáticos e reprodutivos no “estado de natureza”. Tomamos o lado dos segundos apresentando as evidências de guerra na sociedade dos chimpanzés e propondo a continuidade filogenética entre os chimpanzés e os nossos ancestrais caçadores-coletores. Por último, argumentamos que a teoria evolucionária pode nos ajudar a fundamentar melhor a concepção realista das relações internacionais e o próprio entendimento do Poder.

Palavras-chave: teoria evolucionária; guerra; chimpanzés; caçadores-coletores; realismo.

ABSTRACT

This essay explores how modern evolutionary theory can help social scientists in the study of war and conflict. In particular, we aim to show how sociobiology and evolutionary psychology are relevant for the understanding of international relations. To do so, we review some interesting and important literature not yet sufficiently known in Brazil. We start by introducing the main propositions of evolutionary theory and how it produced a clash in anthropology studies, between those who believe war is a cultural institution and those who see its roots in the natural competition for reproductive and somatic resources that prevail in the “state of nature”. We side with the latter by presenting evidence of war in chimpanzee societies and by suggesting there is phylogenetic continuity between chimps and our hunter-gatherer ancestors. Lastly, we argue that evolutionary theory might help us to better develop the Realist school of International Relations and to better understand Power itself.

Key-words: evolutionary theory; war; chimpanzees; hunter-gatherers; Realism.

1. Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná (2009) e mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (2012). Doutor em Economia Política Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (2017). ORCID: orcid.org/0000-0002-8921-5731

|
.....

Se eu fosse premiar alguém pela melhor ideia já tida, eu premiaria Darwin, na frente de Newton e Einstein e de todo mundo porque, numa só tacada, a ideia da evolução por seleção natural unifica o reino da vida, significado e propósito com os reinos do espaço e tempo, causa e efeito, mecanismos e leis físicas (Dennet, 1995, p. 21).

De acordo com o biólogo evolucionário Ernst Mayr (1982), a teoria clássica da evolução por seleção natural deriva de três inferências ou observações básicas. A primeira diz que, como cada espécie produz um excesso de indivíduos em relação aos recursos existentes, há necessariamente uma luta feroz pela existência, que resulta na sobrevivência de apenas uma parte da prole de cada geração. A segunda inferência diz que a sobrevivência nesta luta feroz não é aleatória, pois depende da constituição hereditária dos membros em disputa: dois indivíduos nunca são exatamente iguais e parte desta variação é hereditária. Por fim, a terceira observação é que ao longo das gerações este processo de seleção natural produz uma mudança gradual nas populações, isto é, evolução e a emergência de novas espécies.

Com o desenvolvimento da teoria evolucionária moderna (e.g., Hamilton, 1964, Trivers, 1972, Dawkins, 1976), uma nova terminologia foi adicionada ao Darwinismo clássico: o foco passou a ser na competição entre genes, não entre organismos; no comportamento, não na anatomia; e principalmente no sucesso reprodutivo diferencial (*fitness*), ao invés da mortalidade diferencial. A propriedade definitiva da vida, na perspectiva da teoria evolucionária moderna, é a capacidade de auto-replicação: organismos seriam apenas veículos biodegradáveis temporários com o propósito de transmitir seus genes para as futuras gerações (Van der Dennen, 1995).

O que é comum às abordagens clássica e moderna, no entanto, é a ubiquidade do conflito. A sociobiologia (e.g., Wilson, 1975) prevê conflitos potenciais sempre que os interesses reprodutivos dos indivíduos não sejam os mesmos: conflito entre mãe e embrião, entre os sexos, entre famílias, tribos, etnias, reinados e nações. Neste sentido, todas as espécies são essencialmente iguais: conflito e violência no “estado humano de natureza”, como em qualquer outro estado de natureza, são fundamentalmente causados pela competição. E a competição sempre será a norma por causa da tendência à auto-replicação (reprodução) inerente à vida, a qual gera uma eterna “escassez relativa” dos recursos. Desta forma, a abundância não apazigua, senão acirra, a tendência dos organismos à auto-propagação.

Até os anos 1970 acreditava-se que os conflitos por território e parceiros reprodutivos no estado de natureza do reino animal raramente escalavam para a violência. O etólogo austríaco Konrad Lorenz (1963) dizia que as lutas entre membros da mesma espécie eram geralmente demonstrativas/ritualísticas e que todos os animais, menos os humanos, haviam desenvolvido inibições contra a agressão intraespecífica. Todavia, nas últimas décadas a teoria evolucionária e observações zoológicas mais detalhadas têm revelado que a agressão intraespecífica é generalizada na natureza, principalmente contra aqueles que são muito jovens para se defender².

2. O infanticídio é de longe a principal causa de morte violenta entre a maioria das espécies. Hoje também já é ponto pacífico que o infanticídio é uma estratégia de coerção sexual por parte dos machos: o assassinato de filhos de outros machos faz com que as fêmeas reiniciem o seu ciclo reprodutivo. No caso dos leões, por exemplo, aproximadamente 25% dos filhotes são mortos por machos estranhos. Já entre os gorilas e macacos langures esta cifra pode chegar a 40% (ver Mesnick, 1997). No entanto, “guerras” entre adultos também podem ser responsáveis pela morte de muitos indivíduos, como no caso das formigas e de carnívoros sociais. Para o caso dos lobos, por exemplo, ver Mech et. al., 1998. Os autores estimaram que quase metade das mortes dos lobos no Parque Nacional de Denali, no Alasca, podem ser atribuídas a outros lobos.

Curiosamente, os anos cinquenta e sessenta também foram o auge do Rousseanismo nos estudos de antropologia, da ideia de que o assassinato intraespecífico não só era um fenômeno inteiramente humano como também relativamente recente na escala evolutiva. Os antropólogos que subscreviam esta tese – os discípulos de Ruth Benedict e Bronislaw Malinowski, entre outros – achavam que a guerra, ou a instituição da guerra, era uma invenção cultural. Negando ou desconsiderando os insights da teoria evolucionária, aderiam à máxima de Margaret Mead (1940) de que a guerra podia ser “desinventada”. Como bem lembra Gat (2006), esses antropólogos destacavam a aparente inexistência de guerra em algumas comunidades caçadoras-coletoras estudadas nos anos 1950 e 1960, com destaque aos !Kung do deserto do Kalahari, aos Hadza do leste Africano e aos Pigmeus da África Central. Estes grupos pareciam encarnar a figura do Nobre Selvagem de Rousseau: a baixa densidade demográfica e a carência de possessões não criariam incentivos à guerra.

Esta posição de que a guerra teria uma origem recente, com a agricultura e o desenvolvimento dos Estados, é cada vez mais difícil de defender. O livro do arqueólogo Lawrence Keeley sobre a guerra primitiva *War before Civilization: the myth of the peaceful savage* (1996) foi uma das primeiras grandes obras³ a desconstruir, com ampla documentação, a doutrina de que as sociedades pré-estatais eram pacíficas. Depois vieram o *How War Began* (2004), do antropólogo Keith Otterbein, e o *War in Human Civilization* (2006), do cientista político Azar Gat, entre outras ainda mais recentes⁴. Citando anos de pesquisa em comunidades contemporâneas (ou existentes até pouco) de caçadores-coletores e agricultores primitivos, bem como o testemunho silencioso de evidências arqueológicas cada vez mais abundantes – flechas alojadas entre costelas, crânios esmagados e funerais coletivos de vítimas e guerreiros –, estes autores nos indicam que a vida era mais violenta no passado, principalmente no passado pré-estatal. Dando sustentação a trabalhos clássicos como os de Turney-High sobre os índios Andanameses e os de Napoleon Chagnon sobre os Ianomâmis, esses estudiosos evolucionários da guerra têm estimado taxas médias de morte violenta que em muito superam as taxas do “século mais sangrento da história”⁵. Assim, eles puderam confirmar (ver também Van der Dennen, 1995, 2002) que a guerra primitiva entre caçadores-coletores, horticultores e agricultores primitivos não raro é uma atividade sangrenta, letal e às vezes mesmo genocida: a chamada *guerra à l'outrance* (baixas que se acumulam rapidamente entre as várias batidas e saques) tem levado à extinção de comunidades inteiras na Nova Guiné, Amazônia e outras regiões onde há conflitos endêmicos⁶.

Outro importante antropólogo que recentemente contornou o relativismo cultural e ressuscitou a sociobiologia é o britânico Richard Wrangham. Um dos diretores do *Kibale Chimpanzee Project*, na Uganda, Wrangham se especializou em estudar o comportamento agressivo nos chimpanzés e a racionalidade adaptativa por trás das já bem documentadas “guerras letais” entre comunidades de chimpanzés. Em várias publicações⁷, Wrangham tem sugerido – com base na hipótese de que a espécie chimpanzé mudou pouco nos últimos 5-7 milhões de anos (quando estima-se que nosso ancestral comum com os chimpanzés separou-se em

3. É claro, há obras muito mais antigas que também propugnam a ubiquidade da guerra, como as de Quincy Wright (1942), Bigelow (1969) e Eibl-Eibesfeldt (1979), mas elas não são baseadas em documentação tão extensa.

4. Vale citar o já famoso *Better Angels of our Nature: why violence has declined* (2011), do psicólogo e linguista Steven Pinker, e o bem recente *War, what is it good for? The role of conflict in Civilization, from primates to robots* (2014), do historiador Ian Morris.

5. Estima-se que no século XX entre 100-200 milhões de pessoas tenham morrido de morte violenta, nada mais que 1-2% de todas as pessoas que viveram neste século (Morris, 2014, p. 19). Isso é 10 vezes menos, em termos percentuais, do que as estimativas médias de morte violenta para os povos da “Idade da Pedra” (incluindo aqui os antigos e os ainda existentes) *relatadas por Pinker* (2011, figura 2.2, p. 49). Pinker se ancora principalmente no livro de Keeley (1996) e num importante artigo de Samuel Bowles (2009).

6. No clássico *Blood is their argument* (1977), o antropólogo australiano Mervyn Meggitt explora as guerras tribais do povo Mae Enga, na Nova Guiné. Ele estima que 18% dos clãs Mae Enga são extintos a cada geração (25 anos) devido a guerras que forçam os sobreviventes a se dispersar e juntar a outros clãs. Trinta e cinco por cento dos homens Mae Enga morreriam de forma violenta.

7. Ver, por exemplo, o artigo *Intergroup Aggression in Chimpanzees and Humans* (1991), com J.H. Manson; o livro *O Macho Demoniaco* (1998), co-autorado com Dale Peterson; e o *Evolution of Coalitionary Killing* (1999).

8. Outros autores compartilham dessa opinião. Schubert (1983) já tinha identificado que, como os humanos, os chimpanzés são altamente xenofóbicos; e Itani (1982) já tinha observado similaridades entre as *lethal raids* humanas e chimpanzés. Por último, vale citar a descrição de Frans de Waal sobre a similaridade entre as duas sociedades (2001, p. 62): “os chimpanzés machos caçam juntos, entram em brigas por território, e desfrutam de uma camaradagem meio-competitiva, meio-amigável. Sua existência eivada de cooperação e conflito lembra a do macho humano que, em sociedades modernas, se junta a outros machos em corporações que competem com outras corporações. Em relação a laços entre machos e política, os chimpanzés parecem ter, de todos os primatas, a organização social mais parecida com a dos humanos”.

9. O relato a seguir é retirado de Wrangham (2006).

duas linhas evolutivas, uma delas bem mais tarde dando origem ao gênero *homo*) – que os padrões de comportamento dos chimpanzés contemporâneos seriam característicos dos nossos ancestrais⁸. Abaixo revisamos as evidências de Wrangham.

||

Seis machos de Kasekela, gritando e latindo de excitação, esmurram, agarraram e morderam sua vítima furiosamente, ferindo-o na boca, testa, nariz e costas e quebrando-lhe uma perna. Goblin golpeou a vítima repetidamente no nariz. Sherry, um adolescente apenas um ou dois anos mais moço do que Sniff, esmurrou-o. Satan agarrou Sniff pelo pescoço e bebeu o sangue que lhe escorria pela cara. Depois Sherry juntou-se a Satan e os dois machos, aos gritos, puxaram o jovem Sniff colina abaixo. Sniff foi visto um dia depois, mutilado, quase incapaz de se mover. Depois disso não foi mais visto, e foi dado como morto (WRANGHAM; PETERSON, 1998, p. 30).

O estudo moderno do comportamento de chimpanzés selvagens começou em 1960, no Parque Nacional de Gombe, na Tanzânia, quando a primatóloga Jane Goodall habitou uma comunidade a tolerar a sua presença⁹. Goodall logo pôde reconhecer os padrões básicos de sua organização social. Cada indivíduo pertence a uma comunidade, mas perambulam sozinhos ou em pequenos grupos à busca de alimento. Goodall deu o nome de Kasekela à sua principal comunidade de estudo, que continha em torno de 50 indivíduos que vagueavam dentro de um território relativamente fixo na busca diária por frutos. No início ela não sabia, todavia, que as fronteiras da comunidade eram “vigiadas”.

No início dos anos 1970, Goodall e outros pesquisadores começaram a acumular observações regulares de tensos encontros com chimpanzés estranhos nas fronteiras da comunidade. A princípio a maior parte dos conflitos era ritualística: grupos compostos de vários machos se confrontavam visualmente, gritavam e balançavam galhos em clara demonstração de excitação e hostilidade, mas estes “rituais” aparentemente nunca escalavam para o conflito violento. Entretanto, em meados da década alguns eventos mudariam para sempre a visão idílica dos chimpanzés.

Primeiro, um bebê foi morto. Depois, em 1974, observadores assistiram com horror um grupo de machos de Kasekela perseguir e espancar um macho adulto da comunidade vizinha, a Kahama. O espancamento foi tão brutal que o macho morreu poucos dias depois. Durante os próximos quatro anos ataques similares se repetiram até que, em 1977, a comunidade de Kahama havia se extinguido: todos os machos haviam desaparecido, pelo menos sete mortos nas mãos de seus vizinhos¹⁰.

Desde então eventos similares foram registrados em outras comunidades. Nas montanhas Mahale (também na Tanzânia), o primatólogo Toshisada Nishida observou duas comunidades disputando ferozmente pelo acesso a uma área que regularmente produzia uma safra de frutos de ótima qualidade. Novamente, a maior parte dos confrontos não era violenta, mas os machos de uma comunidade estavam desaparecendo sob circunstâncias suspeitas. Em 10 anos, cinco machos saudáveis e robustos pereceram “misteriosamente”, seus corpos encontrados no território em disputa. Mais tarde, o assassinato de adultos de comunidades vizinhas

10. Goodall (1986) estimou que 30-40% dos machos que morreram nas comunidades de Kahama e Kasekela foram vítimas da agressão intraespecífica.

também foi observado em duas regiões na Uganda (Kibale e Budongo), em Tai (Costa do Marfim), e no Congo, entre outros lugares (Wrangham e Glowacki, 2012). Na República do Congo, em particular, um relatório de oito anos de pesquisa¹¹ revelou que metade dos chimpanzés que foram soltos no Parque Nacional de Conkouati-Douli teriam morrido não fossem as intervenções veterinárias.

11. Ver Goossens et. al. (2005).

As numerosas evidências de *coalitionary killing* entre os chimpanzés levaram à criação de um verdadeiro modelo de guerra chimpanzé: um grupo crescente de autores¹² vê similaridades entre a guerra humana e a agressão intergrupos nos chimpanzés e propõe que esta matança pode ser não só estratégica como adaptativa, em termos evolutivos. O modelo parte do princípio de que as comunidades competem por terra, alimentos e parceiros sexuais (quase que exclusivamente por fêmeas, como veremos abaixo). Debilitando ou eliminando seus rivais, os machos beneficiariam somática e reprodutivamente a sua comunidade, mas o modelo prevê que a violência propriamente dita só deve acontecer em contextos bem específicos de desequilíbrio de poder (a *imbalance-of-power hypothesis* de Wrangham, 1999), onde não há risco para os agressores.

12. Por exemplo, Goodall (1986), Roscoe (2007), Van der Dennen (2002), e vários trabalhos de Wrangham.

De acordo com o modelo, o sucesso em eliminar rivais alteraria a balança de poder a favor dos vitoriosos, aumentaria o seu sucesso reprodutivo (os seus números) e, por sua vez, a sua capacidade de vencer batalhas futuras. Desta forma, a seleção natural teria favorecido o comportamento agressivo nos chimpanzés machos, que tenderiam a buscar oportunidades fáceis de – em conjunto com seus parceiros – eliminar rivais de outras comunidades.

A hipótese do desequilíbrio de poder de Wrangham nos ajuda a entender por que a *coalitionary killing*, que teoricamente poderia beneficiar reprodutivamente indivíduos de qualquer espécie, até o momento só tem um padrão suficientemente claro nos chimpanzés e nos humanos. De acordo com Wrangham (1999), dois fatores favorecem a agressão letal intergrupos. O primeiro é a territorialidade, também presente em muitas outras espécies, e o segundo, mais raro, é a organização social na forma de fissão-fusão, i. e., a separação temporária, como vimos, de membros individuais ou pequenos grupos da comunidade maior. É exatamente esta separação, diz Wrangham, que permite que grupos de, digamos, três ou mais indivíduos, encontrem outros indivíduos isolados, desequilíbrio este que permite a vitória fácil, com pouco ou nenhum risco para os agressores.

Curiosamente, como os caçadores-coletores também são territoriais e caçam em sub-grupos, o modelo chimpanzé pode ser aplicado aos humanos (MANSON, WRANGHAM, 1991; WRANGHAM, PETERSON, 1998). Com efeito, nos registros de violência entre povos “primitivos”, as batidas letais (*lethal raids*) são as formas mais comuns de guerra¹³ e não seria estranho supor que estas oportunidades de “vitória fácil” tenham desenvolvido também nos homens uma propensão à violência letal, nos contextos apropriados.

13. Ver Keeley, 1996; Chagnon (1984); Maschner e Reedy-Maschner, 1998; e Van der Dennen, 1995.

Porque os machos – tanto nos chimpanzés como nos humanos – são mais propensos a participar da violência intergrupos também pode ser facilmente solucionado pela teoria evolucionária moderna. Sabe-se que em espécies sexuadas normalmente os machos competem por aquele que

é em última instância o recurso limitador da reprodução: a fecundidade feminina. Assim, a competição entre machos acaba selecionando aqueles com os melhores “armamentos” (garras, dentes), vigor e capacidades de luta: daí a origem do dimorfismo entre machos e fêmeas, aqueles sendo geralmente maiores e mais agressivos, em especial nos mamíferos. Além disso, a teoria moderna do investimento parental (TRIVERS, 1972) nos explica porque as estratégias reprodutivas evoluíram de forma tão diferenciada entre machos e fêmeas. Enquanto para os machos vale a pena se arriscar fisicamente para lograr o maior número possível de parceiras sexuais, para as fêmeas um número maior de parceiros dificilmente se traduz em maior sucesso reprodutivo. É por isso que, parafraseando Symons (1979), enquanto a guerra é o caminho da imortalidade genética para um sexo, para o outro é o caminho da obliteração genética. Em outras palavras, de um ponto de vista reprodutivo os machos são muito mais dispensáveis e a variância de seu sucesso reprodutivo é muito maior.

Os psicólogos evolucionários Leda Cosmides e John Tooby (1988) desenvolveram um modelo que reforça o nosso entendimento da diferença de agressão entre os sexos. Eles mostram estatisticamente que, para os machos, entrar numa coalizão com o objetivo de lutar contra outros machos e assim ganhar acesso a novos recursos reprodutivos (em suma, “fêmeas”) é uma “estratégia ótima” (uma adaptação evolutiva) do ponto de vista individual de cada macho porque, sem a coalizão, suas chances reprodutivas são relativamente baixas: a competição “natural” entre os machos faz com que muitos tenham muitos filhos e muitos não tenham nenhum. Já as fêmeas teriam menos a ganhar com as coalizões – seu sucesso reprodutivo não é limitado pelo número de machos – e mais a perder.

Entre outros, Tooby e Cosmides (1988), Dow (1983) e Van der Dennen (1995) aplicam esses insights à guerra primitiva e chegam à conclusão de que o *raiding-type warfare* evoluiu como uma estratégia reprodutiva masculina de alto-risco/alto-ganho. Nos altamente territoriais chimpanzés e humanos, as batidas letais dariam aos machos participantes (1) mais acesso direto às fêmeas e/ou (2) benefícios somáticos e reprodutivos oriundos diretamente da eliminação de rivais. Nas palavras de Low (1993: 28): “ao longo da história evolucionária, os homens puderam ganhar evolutivamente com a guerra; as mulheres raramente o puderam”.

De qualquer forma, o que nos interessa principalmente neste artigo não é explorar em detalhes a relação entre violência e reprodução, mas sim, como continuaremos na sessão abaixo, trazer *insights* da teoria evolucionária para o estudo do poder. Os trabalhos de Wrangham nos mostram que, embora teoricamente os benefícios últimos da agressão letal entre chimpanzés sejam reprodutivos, nem sempre a matança é imediatamente seguida de maior acesso a parceiras ou comida. O que é todavia inequívoco, diz Wrangham (2006), é que a eliminação de rivais sempre favorece os contendores no longo prazo. Ao matar rivais quando é fácil fazê-lo, os chimpanzés alteram a balança de poder entre a sua comunidade e as vizinhas. E como os machos são recrutados de dentro da própria comunidade – os chimpanzés são patrilocais – a morte de machos “inimigos” enfraquece, no longo-prazo, a capacidade da comunidade vizinha de vencer batalhas futuras, e o *poder relativo* dos matadores aumenta.

III

A competição interconectada entre recursos, status e prestígio, e reprodução é a raiz do conflito e da luta nos humanos e em todas as outras espécies de animais. Outras causas e expressões de luta na natureza e os mecanismos motivacionais e emocionais a elas associados são derivados destas, ou subordinados a estas causas primárias, e *originalmente* evoluíram desta forma nos humanos também (AZAR GAT, 2006, p. 87).

Muitos estudiosos da guerra e do poder não consideram as raízes (bio) evolucionárias do conflito e da dominação, malgrado muitas das prevalentes teorias (materialistas ou não) da guerra sejam altamente compatíveis com o paradigma evolucionário (SANDERSON, 2001). Isto porque a teoria evolucionária explica porque os humanos e outros organismos são motivados, em primeiro lugar, pela busca de bens materiais e de segurança. Mas ela vai além do óbvio: a teoria evolucionária trata estas motivações dentro da lógica mais abrangente da reprodução do indivíduo e do seu grupo imediato¹⁴ (que dentro das circunstâncias apropriadas pode ser estendido à tribo, reinado ou mesmo à nação). Deste modo, a teoria explica como os frequentemente citados motivos para a guerra – o patriotismo de Kant, a luxúria de Ivã Karamazov¹⁵ ou o desejo pelo próprio poder, de Hobbes – vieram a existir.

Na sugestiva obra *Darwin and International Relations: on the evolutionary origins of war and ethnic conflict* (2004), o cientista político Bradley Thayer defende que a utilização da teoria evolucionária nas relações internacionais pode em muito ajudar a fundamentar melhor a concepção realista do campo (ver também Gat, 2009). Thayer sugere, por exemplo, que a teoria evolucionária pode ajudar a superar as divergências que existem entre os realistas em relação às causas e aos objetivos da competição e do conflito interestatais. Os realistas clássicos, como Morgenthau (1961), argumentavam que os Estados buscavam aumentar o seu poder por causa do “desejo de dominação” (o *animus dominandi* de Morgenthau) presente na própria natureza humana. Já os realistas estruturais (WALTZ, 1979) afirmam não ser a natureza humana, mas sim a luta endêmica pela sobrevivência num sistema anárquico o que força os Estados a perseguir mais poder, em autodefesa e independentemente de seus “desejos”, por causa do medo mútuo e das imposições do dilema de segurança. Por último, os realistas estruturais “ofensivos” salientam que os condicionantes do sistema anárquico forçam os Estados não só a defender a própria posição, mas também a incrementá-la através da dominação e da subjugação dos outros Estados, imposição esta que Mearsheimer (2001) chamou de “tragédia da política das grandes potências”.

Um dos problemas da abordagem realista clássica é a frequente confusão entre *meios* e *fins*. Morgenthau (1961, caps. 5-8), por exemplo, é ambíguo no seu tratamento do poder e de outros objetivos da política externa, às vezes sugerindo que o poder é um *instrumento universal* para atingir os outros objetivos, mas também frequentemente declarando que todos estes objetivos são, no fundo, um disfarce da busca maior pelo poder. Mas por que, então, as pessoas e os Estados buscam tanto a dominação e o poder?

14. Aqui temos que lembrar que os genes de um indivíduo também são passados para a próxima geração através dos esforços reprodutivos dos seus parentes. Irmãos compartilham, em média, 50% de seus genes, a mesma porcentagem que os pais compartilham com seus filhos. Meios-irmãos compartilham em média 25% e primos em primeiro grau 12,5%. Daí a base da clássica expressão: *o sangue é mais espesso que a água*. Por isso que o geneticista britânico J. B. S. Haldane teria dito que se sacrificaria para salvar dois irmãos ou oito primos.

15. No Irmãos Karamázov, de Dostoiévski, diz Ivã: “A confiança angélica dessas criaturas sem defesa seduz os seres cruéis. Não sabem aonde ir, nem a quem se dirigir, e isto excita os maus instintos. Cada homem oculta em si um demônio: acesso de cólera, sadismo, desencadeamento de paixões ignóbeis, doenças contraídas na devassidão, ou então a gota, a hepatite, isto varia” (Livro V, Cap. IV).

O realismo estrutural também suscita questões difíceis. Se a apreensão mútua e o dilema de segurança num sistema anárquico forçam os Estados a preservar e expandir o seu poder, de onde vêm esta apreensão mútua e o dilema de segurança em primeiro lugar?

Malgrado os realistas tenham sugerido que a competição por recursos materiais escassos possa originar esta apreensão, de modo geral a questão material não tem sido muito explorada na explicação realista da conduta estatal, incluindo a guerra. Isto foi apontado por Schweller (1994, 1996), que colocou que os Estados vão para a guerra não só por questões de segurança, mas também para alcançar “valores cobiçados”, porque eles veem “oportunidades de ganho”, “lucro”, “recompensas”, ou “espólios”. Assim, Schweller se juntou a outros na crítica do suposto viés do *status quo* encontrado em boa parte da literatura recente de Relações Internacionais: segundo Schweller (1996) autores como Waltz, Walt e Snyder acreditam que na prática nenhum ganho pode ser auferido a partir de ações agressivas na arena internacional por causa dos efeitos equilibradores da coalizão que necessariamente vai se formar para se opor ao Estado expansionista. No esteio de Schweller, Mearsheimer (2001, p.20) colocou que no realismo defensivo de Waltz não há nenhuma razão aparente para a guerra. Mas Gat (2009, p.573) nos lembra que o próprio Mearsheimer não percebeu que seu realismo ofensivo padece do mesmo problema: igualmente baseado na existência do dilema de segurança, deixa em aberto a questão de por que o dilema surge se não há motivos independentes para a agressão, em primeiro lugar.

A teoria evolucionária moderna diz, de fato, que estes motivos existem, mas ela o faz sem empregar hipóteses *ad hoc* e não falseáveis sobre a natureza humana, como a “maldade” do teólogo Reinhold Niebuhr ou o *animus dominandi* de Hans Morgenthau. Thayer (2004) nos lembra que nossos ancestrais viveram por centenas de milhares de anos num estado de natureza em que os perigos do ambiente e de outros humanos eram tão grandes, isto é, a ameaça da violência era tão onipresente, que a evolução acabou selecionando os indivíduos que demonstraram, nas condições apropriadas, aqueles comportamentos tão associados à descrição realista da natureza humana: egoísmo, dominação, e *in group/out group distinction* (base do etnocentrismo).

Por que a ameaça da violência era tão onipresente? Como tentamos mostrar com base na antropologia e na teoria evolucionária moderna, o conflito e a luta no estado de natureza eram fundamentalmente causados pela competição. A violência pode ser uma estratégia adaptativa neste cenário de permanente competição, mas é importante lembrar que, diferentemente das interpretações da etologia alemã (Lorenz) e da psicanálise Freudiana, do ponto de vista evolucionário a violência não pode ser compreendida como um ímpeto primário e/ou irresistível. Como vimos com o exemplo dos chimpanzés, a violência é uma tática moldada pela evolução, ativada e desativada em resposta a mudanças nos cálculos de sobrevivência e reprodução. Ela pode ser ativada pela competição por recursos escassos, já que escassez é a norma na natureza por causa da tendência dos organismos à auto-replicação. E ela às vezes também pode ser ativada na competição por mulheres, tanto diretamente quanto indi-

retamente, quando os homens competem por recursos para “sustentar” mais mulheres e crianças (GAT, 2009, pp.575-77).

São desses objetivos somáticos e reprodutivos primários que os outros objetivos – “secundários”, como a busca por status, prestígio, dominação, dinheiro e poder – derivam. Assim, o conflito nem sempre é causado diretamente pela competição por recursos somáticos e reprodutivos *per se*, mas pelo medo, desconfiança e insegurança potenciais *que esta competição original cria*. Não fosse ela, não haveria causa para o conflito. Isto não implica, todavia, nenhum tipo de determinismo biológico, como colocam alguns dos mais famosos críticos da sociobiologia¹⁶. A sociobiologia não diz que os indivíduos – em particular os machos – se engajam a todo o tempo na competição violenta pela sobrevivência e pela reprodução, mas sim que a *ameaça da violência* está a todo o tempo presente.

Foi esta permanente ameaça de conflito violento que moldou a vida das pessoas no estado de natureza, anárquico por definição. O medo, a dissuasão recíproca, e a insegurança “amarraram” as pessoas à sua própria comunidade e território, forçaram-nas a tomar precauções e nunca totalmente baixar a guarda. Numa escala evolutiva, isto provavelmente começou ao nível da família, como fica claro no exemplo dos chimpanzés: patrilocais como são, muitos dos machos de uma comunidade são, de fato, meios-irmãos. Igualmente, os grupos de machos humanos durante a maior parte do Paleolítico¹⁷ também consistiam de familiares e correspondiam, no jargão sociológico, ao primeiro exemplo daquilo que se chama de “grupo de interesse fraternal” (Gat, 2006: 135): um sentimento de irmandade que pode facilmente ser replicado em outros grupos não-ligados por parentesco, mas que compartilham de forma intensa os desafios da existência diária¹⁸.

A existência de indivíduos e grupos fraternais em permanente conflito, portanto, nos faz rever as teorias materialistas/economicistas sobre a competição e a guerra. Malgrado se origine de um estado fundamental de escassez – lembrando que os recursos sempre serão, por definição, escassos frente ao potencial reprodutivo –, a competição e, em última instância, a guerra se alimentam da desconfiança e do impulso por poder que elas próprias criam. Quando o “outro” é considerado um potencial inimigo, sua própria existência suscita ameaça, pois ele pode um dia atacar. Por isso, devem-se tomar precauções e aumentar o próprio poder. O problema é que isso sempre será interpretado como uma ação ofensiva pela outra parte, gerando um clássico dilema de segurança do qual é impossível escapar.

Na biologia, as consequências desse dilema de segurança foram batizadas de *Red Queen Race*, em alusão à Rainha de *Alice No País das Maravilhas*, que em uma passagem da obra diz: “é preciso correr o máximo possível, para permanecermos no mesmo lugar”. Como coloca Gat (2010), a *Red Queen Race* é uma corrida armamentista que, via seleção natural, produz leopardos e gazelas mais rápidas; cervos com chifres mais longos para lutar entre si; parasitas mais traiçoeiros e bactérias com melhor imunidade. Frequentemente esta corrida armamentista gera custos às partes, nos quais elas não precisariam incorrer não fosse a competição. Mas sem a competição, sem o permanente dilema de segurança, não haveria acu-

16. Ver, por exemplo, Lewontin, Rose e Kamin (1984).

17. O período conhecido como Paleolítico vai de aproximadamente 2,5 milhões de anos a.C. – quando o gênero *homo* estava surgindo e os primeiros artefatos em pedra lascada estavam sendo produzidos – até o início da agricultura, por volta de 10.000 anos a.C.

18. É esse sentimento original de irmandade que configuraria a raiz evolutiva do próprio etnocentrismo, xenofobia, patriotismo e nacionalismo. Gat (2006, p. 133 ss.) nos lembra de que os próprios termos *motherland* e *fatherland* evocam a maior devoção possível e configurariam uma extensão do grupo genético/regional original. Como em pequenos grupos de caçadores parentesco e cultura se sobrepujam, características culturais compartilhadas acabaram funcionando historicamente como substitutos próximos do parentesco. Assim, sejam as comunidades nacionais modernas geneticamente aparentadas ou não (e elas geralmente o são), elas se sentem e funcionam como se o fossem, devido à herança cultural comum. E é este sentimento atávico que os observadores modernos frequentemente invocam para explicar a disposição das pessoas para matar ou se sacrificar por causas aparentemente remotas, como quando um alemão ou um francês estava preparado para morrer pela Alsácia-Lorena, sem que isso fosse aparentemente de importância para a sua vida prática.

19. Ver, por exemplo, seu Prefácio ao Poder Global (2007).

mulação de poder e não haveria, no sentido biológico, evolução. Assim, foi esse jogo competitivo que, em determinadas circunstâncias, permitiu o surgimento de novas espécies, dos agrupamentos humanos, dos Estados, e – diria o cientista político José Luís Fiori¹⁹ – até mesmo do capitalismo, obviamente sem que o resultado fosse o projeto consciente das partes contendoras em questão.

Por último, como nosso tratamento da guerra chimpanzé deve ter sugerido, a busca pelo *poder* – mais do que qualquer outra coisa – é tão fundamental na política/guerra porque o *poder* é o instrumento universal através do qual recursos somáticos e reprodutivos podem ser conquistados e defendidos. Desta forma, o dilema de segurança nas relações internacionais também é a palavra de ordem das relações entre todas as espécies. A competição é permanente e vale a corrida armamentista aludida pela metáfora da rainha vermelha. E neste torneio, o *poder* foi e continua sendo a moeda universal mediante a qual todos os outros objetivos podem ser conquistados.

IV

Neste artigo argumentamos como a teoria evolucionária moderna nos ajuda a fundamentar melhor a concepção realista das Relações Internacionais, em especial os entendimentos sobre a guerra e o poder. Sendo a grande teoria científica para o entendimento da natureza, o (neo) darwinismo não compete com outros empreendimentos acadêmicos na explicação das motivações humanas – como a teoria psicanalítica e o realismo clássico –, mas sim engloba os seus principais *insights* num quadro interpretativo maior. Por exemplo, não precisamos mais escolher entre os três princípios básicos da psicanálise para o entendimento do comportamento humano – sexo (Freud), criatividade (Jung) e “vontade de significado” (Adler) –, pois todos estes “instintos” se juntam sob o *framework* da teoria evolucionária.

A teoria evolucionária foi apresentada como diferente e mesmo superior – no sentido estritamente científico da palavra – às abordagens realistas tradicionais porque, como o único mecanismo não-transcendente para explicar por que somos como somos, ou de onde viemos, a teoria evolucionária é a mais “cega” de todas as teorias: o sucesso (reprodutivo) não é definido por nenhuma medida transcendente e não há nenhuma razão para o nosso sucesso, a não ser o simples fato de que aqueles que não foram bem-sucedidos na luta pela sobrevivência/reprodução deixaram de ser representados nas seguintes gerações e os seus “mal-adaptados” genes não foram selecionados.

REFERÊNCIAS

- BIGELOW, R. **The Dawn Warriors: Man's evolution towards peace**. Boston: Little Brown and Co., 1969.
- BOWLES, Samuel (2009). Did warfare among ancestral hunter-gatherer groups affect the evolution of human social behaviors? **Science**, 324: 1293-1298.
- CHAGNON, Napoleon (1968). **Yanonomo: the fierce people (case studies in cultural anthropology)**. Nova York: Holt McDougal, 1984 (Terceira Edição).

- DAWKINS, Richard. **The Selfish Gene**. Oxford: Oxford University Press, 1976.
- DENNEN, Van der (2002). (Evolutionary) Theories of Warfare in Preindustrial (Foraging) Societies. **Neuroendocrinology Letters**, 23 (Suppl. 4): 55-65.
- DENNEN, Van der. **The Origins of War: the evolution of a male-coalitional reproductive strategy**. Groningen: Origin Press, 1995.
- DENNET, Daniel. **Darwin's Dangerous Idea: evolution and the meanings of life**. Nova York: Simon & Schuster, 1995.
- DOW, J. Women capture as a motivation for warfare: a comparative analysis of intra-cultural variation and a critique of the male supremacist complex. In: DYSON-HUDSON, R.; LITTLE, M. (eds.) **Rethinking Human Adaptation: biological and cultural models**. Boulder: Westview Press, 1983.
- EIBL-EIBESFELDT, I. **The Biology of Peace and War**. Nova York: Viking Press, 1979.
- FIORI, José Luis. **O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- GAT, Azar. The Causes of War in Natural and Historical Evolution. In: HOGH-OLESEN, Henrik (ed.). **Human Morality and Sociality: evolutionary and comparative perspectives**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.
- GAT, Azar. **War in Human Civilization**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- GAT, Azar. So why do people fight? Evolutionary Theory and the Causes of War. **European Journal of International Relations** 15 (4): 571-599.
- GOODALL, Jane. **The Chimpanzees of Gombe: Patterns of Behavior**. Cambridge: Harvard University Press, 1986.
- GOOSSENS, B. et. al. (2005). Survival, interactions with conspecifics and reproduction in 37 chimpanzees released into the wild. **Biological Conservation**, 123: 461-475.
- HAMILTON, W.D. (1964) The genetical evolution of social behaviour. **J. Theoret. Biol.**, 7, 1: 1-52
- ITANI, J. (1982) Intraspecific killing among non-human primates. **J. Soc. & Biol. Structures**, 5, 4: 361-68.
- KEELEY, Lawrence H. **War before Civilization: the myth of the peaceful savage**. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- LEWONTIN, R. C.; ROSE, Steven; KAMIN, Leon J. **Not in our Genes: biology, ideology and human nature**. Nova York: Pantheon Books, 1984.
- LORENZ, Konrad (1963). **On Aggression**. Nova York: Psychology Press, 2002.
- LOW, B. S. An evolutionary perspective on war. In: ZIMMERMAN W.; JACOBSON H. K. (eds.) **Behavior, culture, and conflict in world politics**. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, 1993.
- MANSON, J. H.; WRANGHAM, R. W. (1991) Intergroup aggression in chimpanzees and humans. **Curr Anthropol**, 32: 369:390.
- MASCHNER, H. D. G.; REEDY-MASCHNER, K. L. (1998). Raid, retreat, defend (repeat): The archaeology and ethnohistory of warfare on the North Pacific rim. **Journal of Anthropological Archaeology**, 17: 19-51.
- MAYR, E. **The Growth of Biological Thought: Diversity, Evolution, and Inheritance**. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1982.
- MEAD, Margaret (1940). Warfare is only and invention, not a biological necessity. **Asia**, 40: 402-5.
- MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. Nova York: Norton, 2001.
- MECH L. D. et. al. **The Wolves of Denali**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.
- MEGGITT, Mervyn. **Blood is their argument: warfare among the Mae Enga tribesmen of the New Guinea highlands**. Mountain View: Mayfield Publishing Company, 1977.
- MESNICK, Sarah L. Sexual Alliances: evidence and evolutionary implications. In: GOWATY, Patricia Adair (ed.). **Feminism and Evolutionary Biology: boundaries, intersections and frontiers**. Londres: Chapman & Hall, 1997.
- MORGENTHAU, Hans. **Politics among Nations**. Nova York: Knopf, 1961.
- MORRIS, Ian. **War, what is it good for? The role of conflict in civilization, from primates to robots**. Londres: Profile Books, 2014.

- OTTERBEIN, Keith F. **How War Began**. College Station: Texas A&M U. Press, 2004.
- PINKER, Steven. **The Better Angels of our Nature: why violence has declined**. New York: Viking Books, 2011.
- ROSCOE, P. (2007) Intelligence, coalitional killing, and the antecedents of war. **American Anthropologist**, 109: 485-495.
- SANDERSON, S. K. **The Evolution of Human Sociality: a Darwinian conflict perspective**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.
- SCHUBERT, G. (1983) Evolutionary politics. **Western Polit. Quart.**, 36, 2: 175-93
- SCHWELLER, Randall (1994). Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State back in. **International Security** 19 (1): 72-107.
- SCHWELLER, Randall (1996). Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma? **Security Studies** 5 (3): 90-121.
- SYMONS, Donald. **The Evolution of Human Sexuality**. Oxford: Oxford University Press, 1979.
- THAYER, Bradley A. **Darwin and International Relations: on the evolutionary origins of war and ethnic conflict**. Lexington: Kentucky University Press, 2004.
- TOOBY, J.; COSMIDES, L. (1988) The Evolution of War and its cognitive foundations. **Proc Inst Evol Studies**, 88: 1-15.
- TRIVERS, R. L. Parental Investment and sexual selection. In: B. Campbell (Ed.). **Sexual Selection and the Descent of Man, 1871-1971**. Chicago: Aldine, 1972.
- WAAL, Frans B. M. Apes from Venus: Bonobos and Human Social Evolution. In: WAAL, Frans B. M. **Tree of Origin: what primate behavior can tell us about human social evolution**. Cambridge: Harvard University Press, 2001.
- WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison, 1979.
- WILSON, Edward O. **Sociobiology: the new synthesis**. Cambridge: Harvard University Press, 1975.
- WRANGHAM, R. W.; GLOWACKI, L. (2012). Intergroup aggression in chimpanzees and war in nomadic hunter-gatherers: evaluating the chimpanzee model. **Human Nature**, 23 (1).
- WRANGHAM, Richard (1999). Evolution of coalitional killing. **Yearbook of Physical Anthropology**, 42: 1-39.
- WRANGHAM, Richard. Why Apes and Humans Kill. In: JONES, M; FABIAN, A. (eds.). **Conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- WRANGHAM, Richard; PETERSON, Dale (1996). **O Macho Demoníaco: as origens da agressividade humana**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1998.
- WRIGHT, Q. **A Study of War**. Chicago: University of Chicago Press, 1942.

As crises do petróleo e a geoestratégia dos Estados Unidos para o Golfo Pérsico entre 1945 e 1980

The oil crisis and US geostrategy for the Persian Gulf between 1945 and 1980

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p17](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p17)

José Késsio Lemos¹
Cristina Carvalho Pacheco²

Recebido em: 1º de setembro de 2016

Aprovado em: 13 de janeiro de 2017

RESUMO

Em 1945, um relatório do Departamento de Estado americano afirmou que o controle do petróleo do Oriente Médio seria uma fonte prodigiosa de poder político e econômico. Esta percepção alertou a Casa Branca sobre a necessidade de proteger as futuras importações de petróleo do país. Em resposta, os EUA adotaram uma geoestratégia que consistiu no estabelecimento de um protetorado americano na Arábia Saudita e uma presença militar permanente no Golfo Pérsico. Estimulado por um cenário de Interdependência Complexa, o presente artigo oferece um panorama analítico acerca da geoestratégia dos EUA para o Golfo Pérsico entre 1945 e 1980, explorando a interseção entre a energia, a segurança e a política internacional. O objetivo será analisar a histórica relação entre o petróleo, a política externa estadunidense e a configuração geopolítica do Golfo Pérsico, a partir, não apenas, das dimensões do poder (sensibilidade e vulnerabilidade), como também caracterizando uma multiplicidade de atores. Por fim, destacamos como esta relação acabou colaborando para o desenvolvimento de um cenário marcado por disputas, guerras e instabilidade.

PALAVRAS-CHAVE: Estados Unidos. Golfo Pérsico. Petróleo. Geopolítica.

ABSTRACT:

In 1945, a US State Department report said that the Middle East oil control would be a prodigious source of political and economic power. This perception has warned the White House about the need to protect the future imports of oil country. The chosen strategy was the establishment of an American protectorate in Saudi Arabia and permanent military presence in the Persian Gulf. The purpose of the article is to provide an overview about the US geostrategy to the Persian Gulf between 1945 and 1980, with the theoretical tools provided by Complex Interdependence exploring the intersection between energy, security and international politics. The objective will be to analyze the historical relationship between oil, the US foreign policy and geopolitical configuration of the Persian Gulf, not only through its dimensions of power (sensitivity and vulnerability), but also with its characters, such as multiplicity of actors. Finally, we highlight how this relationship ended up contributing to the development of a scenario marked by disputes, wars and instability.

KEYWORDS: United States. Persian Gulf. Oil. Geopolitics.

1. Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e membro do Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais (NEPI-UFPE). ORCID: orcid.org/0000-0002-1306-3161

2. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Mestre e Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Professora da Graduação e do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). ORCID: orcid.org/0000-0002-1847-180X

INTRODUÇÃO

É significativa a literatura que associa a instabilidade política do Oriente Médio ao ativo engajamento político e militar dos EUA no Golfo Pérsico. O núcleo da gravidade do petróleo mundial tem atraído a presença estrangeira na região por muito tempo. Os EUA e sua estratégia de garantir o livre fluxo do petróleo do Golfo para o mercado mundial têm galvanizado uma participação ativa e permanente na região. Aos olhos dos estadunidenses, as vastas reservas de petróleo disponíveis no Golfo são consideradas elementos estratégicos para a economia e segurança do país. Afinal, a energia tem papel significativo para o desenvolvimento econômico global (YERGIN, 1991).

Na atualidade, a principal fonte de energia da economia global é o petróleo. Ele responde por 95% da energia destinada aos meios de transporte no mundo inteiro. É também um elemento fundamental para o funcionamento de todos os setores de um país, como comunicação, transporte, desenvolvimento social, qualidade de vida e operacionalização de forças militares. Assim, “a segurança energética se insere no processo de securitização das nações” (MONIÉ, BINSZTOK, 2012, p. 20). O controle das fontes de energia é uma determinante central que repousa no controle do espaço geográfico. Já o controle do território pressupõe, implicitamente ou explicitamente, uma ação política sobre a geografia – a chamada geopolítica. Portanto a questão da segurança energética é costumeiramente analisada por uma ótica geopolítica (YERGIN, 2014; KLAIRE, 2004; FUSER, 2008).

A singularidade estratégica desta temática se encontra na interseção do petróleo com a dinâmica de poder mundial. Na atualidade, é impossível separar este recurso de expressões como: política externa dos EUA, poder mundial, paz, guerra, terrorismo, antiamericanismo, mercado, corporações, economia e mudanças climáticas (YETIV, 2015, p. 02). Em 1945, um relatório do Departamento de Estado americano já alertava para a importância do Oriente Médio enquanto região produtora de petróleo. Seu controle pelos EUA seria fundamental para garantir ao país o acesso necessário ao “ouro negro”, no cenário bipolar que ali se iniciava. Quem controlasse o Oriente Médio, controlava grande parte da produção de petróleo mundial. A estratégia escolhida pelos EUA consistiu no estabelecimento de um protetorado americano na Arábia Saudita e da presença militar permanente no Golfo Pérsico.

Após a Segunda Guerra Mundial os estadunidenses perceberam que o consumo de petróleo do país e de seus aliados já não podia mais ser suprido apenas por suas reservas domésticas. Durante todo o conflito, os EUA foi o principal fornecedor de petróleo dos países Aliados. Antes mesmo do término do conflito, houve uma percepção ante os líderes americanos de que a necessidade por fontes externas de petróleo seria inevitável. A grande potência se encontrava diante de um cenário de interdependência complexa, nos moldes descritos por Keohane e Nye (2000). Neste cenário, embora os Estados ainda ocupem papel significativo na política mundial, os recursos responsáveis pela produção das capacidades de poder tornaram-se mais complexos. Duas novas dimensões precisam

ser distinguidas neste cenário: a sensibilidade e a vulnerabilidade. A sensibilidade consiste no impacto que um determinado fator externo provoca em um determinado país em termos de custo. Já a vulnerabilidade consiste nas alternativas que o mesmo país possui para resistir aos efeitos das ações externas. O documento produzido pelo Departamento de Estado já identificava, naquele momento, a sensibilidade que as grandes potências teriam diante da questão do petróleo e colocava este recurso como uma questão de segurança nacional, alçando-o à condição de elemento vital na agenda do país.

Além das dimensões do poder acima elencadas, o cenário de interdependência complexa também se caracteriza (KEOHANE, NYE, 2000): (a) pela presença de múltiplos canais de relações entre os atores, que assumem as mais variadas formas: laços informais entre as elites dos governos, entre as elites não governamentais e as organizações transnacionais (bancos multinacionais e corporações); (b) pela ausência de hierarquia entre as questões: por serem múltiplas questões, a agenda das relações entre os Estados deixa de se pautar apenas pela questão de segurança, nos termos tradicionais. Tornam-se centrais também as questões energéticas, de gerenciamento de recursos, de meio ambiente, populacional, uso do espaço e dos mares; e por fim, (c) pela diminuição do papel das forças militares. Questões de interdependência complexas não podem mais ser tratadas apenas pelo emprego da força militar. Embora ele ainda seja utilizado como elemento de barganha, principalmente na relação entre os EUA e seus aliados.

Diante deste contexto, a política energética dos EUA nos pós-guerra foi formulada com o intuito de garantir uma oferta internacional de combustíveis fósseis em resposta ao aumento do consumo do país e a diminuição da produção interna. Essa estratégia “teve como foco principal o Golfo Pérsico, onde se concentra a maior parte das reservas provadas de petróleo” (FUSER, 2013, p. 90). De início, o foco da geoestratégia energética americana recaiu sobre dois importantes países: Arábia Saudita e Irã (FUSER, 2008).

O interesse americano no Oriente Médio, em geral, e também na Arábia Saudita de maneira mais específica, teve um marco importante durante o governo de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945). Em 1945, um memorando ao Presidente Truman escrito pelo Chefe da Divisão de Assuntos do Oriente Próximo do Departamento de Estado dos EUA, Gordon Merriam, declarou:

Na Arábia Saudita, onde os recursos de petróleo constituem uma estupenda fonte de poder estratégico e um dos maiores prêmios materiais na história do mundo, uma concessão que abrange este petróleo está nominalmente sob controle americano. (MERRIAN, 1945, p. 45, tradução nossa).

Adolf A. Berle, um dos conselheiros mais próximos de Roosevelt, particularmente em relação à construção da ordem internacional do pós-guerra, afirmou, anos mais tarde, que controlar as reservas de petróleo do Oriente Médio significaria a obtenção de um controle substancial do mundo. Já o sucessor de Roosevelt, Harry Truman (1945–1953), tornar-se-ia um dos grandes responsáveis por “abrir a porta” da política externa estadunidense para o Oriente Médio.

A geoestratégia energética dos EUA ficou evidente não apenas nos momentos subsequentes ao pós-Segunda Guerra, em que a corrida aeroespacial que se instaurou entre EUA e URSS envolvia a procura por combustíveis fósseis, como também ao longo da Guerra Fria, através das medidas tomadas pelos EUA para a região do Golfo Pérsico (MARSHALL, 2012). É exatamente neste intervalo de tempo que o presente trabalho se localiza. A proposta aqui consiste em oferecer um panorama acerca da geoestratégia dos EUA para o Golfo Pérsico nos pós-Segunda Guerra, a partir dos elementos apresentados pela Interdependência Complexa, explorando a interseção entre a energia, a segurança e a política internacional. O objetivo será analisar a histórica relação entre o petróleo, a política externa estadunidense e a configuração geopolítica do Golfo Pérsico.

A estrutura do artigo consistirá de uma introdução sobre os primeiros movimentos políticos dos EUA no Golfo Pérsico, além da análise de três momentos históricos: a) Choque do Petróleo (1973), b) A Revolução Iraniana (1979), e a c) Doutrina Carter (1980). Tais situações permitem compreender como os elementos do poder (sensibilidade e vulnerabilidade) e as características da Interdependência Complexa se expressam e se relacionam neste cenário.

O CORAÇÃO DO PETRÓLEO MUNDIAL E A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA.....

Demorou meio século para os EUA consolidarem sua influência no Golfo Pérsico. Este processo foi caracterizado não apenas por um comportamento intrusivo e intervencionista, mas também por momentos de maior cautela por parte do Governo central. Durante a Segunda Guerra Mundial, por exemplo, tropas americanas desembarcaram na região com o objetivo de proteger a linha de suprimentos dos Aliados. Entretanto, com o fim do conflito praticamente todas as forças militares americanas se ausentaram do Golfo por vários anos. A diminuição da presença militar, no entanto, contrastou com a presença massiva das petrolíferas conhecidas como as Sete Irmãs³. O controle do comércio da região (a mais rica em petróleo do mundo) foi praticamente entregue às gigantes do petróleo. Afinal, os

3. Cartel composto pelas seguintes empresas: Standard Oil of New Jersey (EXXON), Standard Oil of New York (Mobil), Standard Oil of California (Chevron), Gulf, Texaco, BP e Shell.

países do golfo Pérsico são responsáveis por mais de um quarto da produção mundial de petróleo e por 60% das reservas provadas, o que confere à região uma importância central no mercado mundial de petróleo e na economia global (YERGIN, 2014, p. 296).

Também é no Golfo Pérsico que fica localizado o estreito de Hormuz,

[...] através do qual passam os navios-petroleiros em sua rota do golfo Pérsico em direção ao alto mar e aos mercados mundiais. Com cerca de 30km de largura em seu ponto mais estreito, Hormuz é o principal gargalo para o abastecimento global de petróleo. (YERGIN, 2014, p. 255).

Mas a importância energética da região não se reduz a isso.

Cerca de vinte navios-petroleiros passam por ali diariamente, transportando mais de 17,5 milhões de barris. É o equivalente a 20% da demanda mundial — e 40% de todo o petróleo negociado no comércio mundial. Na costa norte do estreito fica o Irã. A costa sul pertence ao Omã e aos Emirados Árabes Unidos (YERGIN, 2014, p. 255).

Quando os britânicos se retiraram do Golfo, em 1971, coube aos EUA ampliar seu protagonismo e preencher o vácuo de liderança deixado

militar à serviço dos interesses de Washington. A relação especial entre os dois países foi selada em maio de 1972, durante a visita do presidente Richard Nixon (1969-1974) e do conselheiro de segurança nacional Henry Kissinger a Teerã (LAWRENCE, 2008, p. 297).

Após o colapso da União Soviética, em 1989, o Irã e o Iraque continuaram como alvos prioritários da agenda de política externa americana. Preservar a estabilidade e independência dos estados do Golfo e conter a ameaça do radicalismo islâmico eram objetivos diluídos nas duas grandes estratégias da política externa americana: o petróleo e a contenção. A preocupação com a segurança de Israel também foi um fator de condução na política dos EUA no Oriente Médio. Essas duas arenas têm interagido umas com as outras nos últimos 50 anos.

A estratégia dos EUA no Golfo Pérsico garantiu a segurança energética do país nas últimas décadas. No entanto, o sentimento de vulnerabilidade que a dependência energética trouxe, guiou a Casa Branca por caminhos tortuosos. Muitos povos e governos da região sentiram-se explorados, até mesmo subjugados (BAHGAT, 2003; ROSS, 2015). Em consequência, houve retaliações. Uma delas ocorreu em 1973, com o choque do petróleo, que impressionou o Ocidente e levou os líderes americanos a usar pela primeira vez o termo “segurança energética”. Tal evento nada mais foi do que o reconhecimento explícito da natureza complexa, interdependente e multidimensional no qual o ouro negro passou a navegar. O petróleo, a política e a economia agora se encontravam em uma mesma interseção.

Os primeiros efeitos colaterais

4. Venezuela, Irã, Iraque, Kuwait e Arábia Saudita.

No ano de 1960 os principais países produtores de petróleo mundial⁴ criaram a OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo. A missão da instituição era coordenar e unificar as políticas de petróleo entre os países membros, a fim de garantir preços justos e estáveis para os produtores de petróleo (THE ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES, 2015). Inicialmente, a criação da OPEP foi subestimada pelo Ocidente, que pareceu não presumir os possíveis efeitos que uma articulação política dos países produtores, traduzida em uma organização internacional articulada, poderosa e estratégica, poderia trazer. No entanto, em pouco tempo a OPEP foi considerada um cartel agressivo e poderoso, capaz de abalar as economias dos países desenvolvidos.

5. Conflito decorrente da reivindicação de direitos sobre a área da Palestina por parte de judeus e árabes.

Nos primeiros anos da década de 1970, havia uma grande insatisfação dos países árabes para com os EUA. Esta era, em parte, alimentada pelo comportamento da Casa Branca ante o conflito árabe-israelense⁵. Em 1972, o rei saudita, Faisal bin Abdulaziz, chegou a alertar o presidente Nixon (1969-1974) de que, se caso não mudasse sua política em relação à Palestina, os EUA iriam sofrer retaliações no campo econômico. Os exportadores árabes, pela primeira vez, passaram a reconhecer o petróleo como um importante instrumento de poder. Deste modo, em 1973,

de posse da ‘arma do petróleo’, embargaram o produto para os países ocidentais em resposta ao apressado reabastecimento de armas, pelos Estados Unidos, a um Israel sitiado [e] abalado por um ataque-surpresa durante o Yom Kippur. (YERGIN, 2014, p. 279).

A intenção era forçar a Casa Branca a reduzir seu apoio político, econômico e militar a Israel. Nem mesmo o bom relacionamento de Washington com Riad foi suficiente para evitar o apoio dos xeqes sauditas ao embargo árabe. Naquele momento, a OPEP representava 50% da produção de petróleo mundial, o que colocava muita pressão sobre as empresas petrolíferas. Em consequência, o preço do barril de petróleo disparou e chegou a quadruplicar no início de 1974⁶. O fornecimento internacional de petróleo entrou em choque.

Economicamente, o efeito do embargo da OPEP foi devastador. A estagnação econômica e o sentimento de insegurança começaram a assolar a economia americana (JENTLESON, 2010, p. 172). No entanto, as consequências do embargo foram muito além de fatores econômicos, tornaram-se também políticas. A grande dependência europeia do petróleo árabe induziu os líderes do continente a pressionar Washington para que mudasse sua política em relação ao Oriente Médio (CRANE, 2009, p. 27). Todavia, os EUA decidiram não negociar com os árabes produtores de petróleo. Ao invés disso, dirigiram seus esforços diplomáticos em prol de um acordo entre Egito, Síria e Israel. Esta iniciativa diplomática resultou, em 1974, nos acordos de *Camp David*. Para os países árabes membros da OPEP⁷, os acordos representaram progressos importantes na questão árabe-israelense.

Apesar de o embargo ter encorajado iniciativas diplomáticas americanas no Oriente Médio, ele não atingiu todos os objetivos almejados. Os acordos de *Camp David* mantiveram a Europa e os EUA alinhados acerca das políticas para o Oriente Médio, diminuindo a pressão dos europeus sobre os líderes estadunidenses (CRANE, 2009, p. 27). Além disso, o embargo não alterou substancialmente a posição americana ante o conflito árabe-israelense. Ao perceber que os EUA não estavam dando sinais de mudança em relação à sua política para a região, a Arábia Saudita decidiu forçar a OPEP a repensar o embargo, objetivando evitar “azedar” ainda mais suas relações com os EUA (CRANE, 2009, p. 28). Por efeito, em março de 1974, o embargo foi suspenso. No seio da política americana, porém, o embargo expôs uma faceta preocupante da estrutura político-econômica do país: a condição de grande vulnerabilidade na qual o país estava inserido.

Uma potência vulnerável

No final da Segunda Guerra Mundial, o consumo anual de petróleo nos EUA disparou: passou de 1,8 bilhões de barris em 1945, para 5,4 bilhões em 1971. Inicialmente, grande parte desse petróleo vinha de fontes domésticas. Todavia, a partir 1955, uma parcela cada vez maior desse consumo precisou ser suprida por importações. No final da década de 1950, 10% do petróleo consumido nos EUA já era importado. Em 1973, esse percentual já estava na casa dos 30%. Deste total, 13% vinha da região do Golfo Pérsico (U.S ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2015). Percebe-se nitidamente que as sugestões feitas pelo departamento de Estado norte-americano em 1944, havia se tornado a tônica da estratégia geopolítica dos Estados Unidos para o Oriente Médio:

6. O preço do barril do petróleo antes do embargo girava em torno de \$ 2,90. Em janeiro de 1974, o barril já estava custando \$ 11,65.

7. Venezuela, Irã, Iraque, Kuwait e Arábia Saudita.

A fim de assegurar a adequação das exigências militares e civis das reservas estrategicamente disponíveis, deve-se adotar uma ampla política de conservação das reservas de petróleo do Hemisfério Ocidental. Em vez de exportar petróleo de fontes do Hemisfério Ocidental para outros mercados, os Estados Unidos devem promover a expansão substancial e ordenada da produção nas fontes de suprimento do Hemisfério Oriental, principalmente no Oriente Médio. (U.S. DEPARTMENT OF STATE *apud* KLARE, 2004, p. 651, tradução nossa).

No entanto, a crise do petróleo de 1973 tinha “fornecido a prova de que a era da autossuficiência energética dos Estados Unidos já havia chegado ao fim” (YERGIN, 2014, p. 281). A grande potência mundial agora estava imersa em uma conjuntura de vulnerabilidade. Afinal, o choque do petróleo havia gerado “surpresa, pânico, caos, escassez e desarranjo econômico no mundo inteiro” (YERGIN, 2014, p. 281). Mais do que danos materiais, o embargo transformou-se em um trauma psicológico. O racionamento de combustível e as enormes filas formadas nos postos de venda evidenciaram uma dura realidade: a fragilidade dos EUA não estava mais sendo revelada pela URSS ou pela Europa, mas por países do chamado “Terceiro Mundo” (JENTLESON, 2010). Neste momento, o petróleo transforma-se, em definitivo, em um importante instrumento de barganha na política internacional. Devido a isso, o embargo expôs um dos principais desafios que confrontava a política externa estadunidense para o Oriente Médio: equilibrar as exigências contraditórias de um apoio irrestrito à Israel e a preservação de laços estreitos com as monarquias árabes produtoras de petróleo (MILESTONES, 2015). A missão não era das mais fáceis.

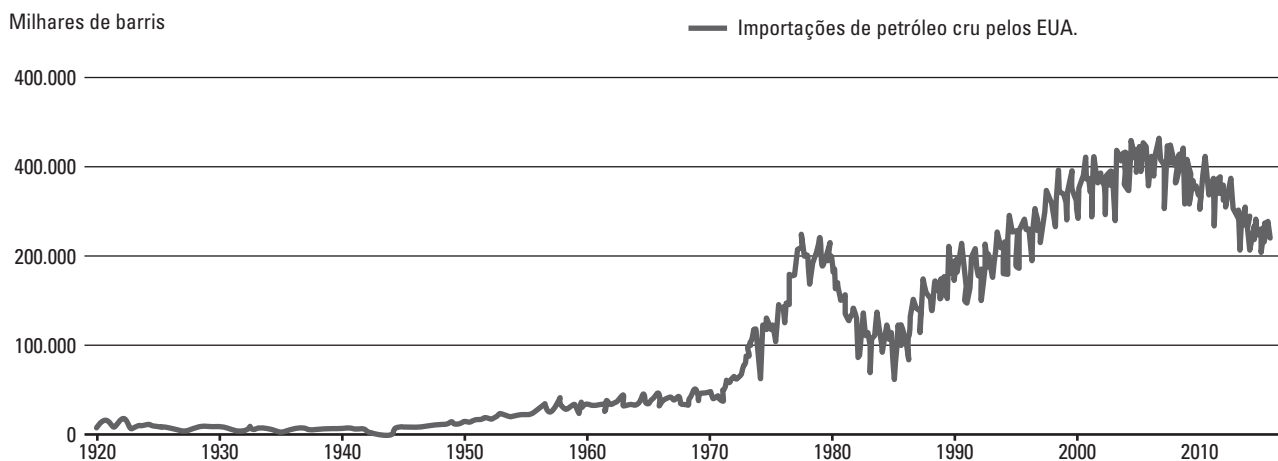
Diante desse cenário, e mais precisamente, em 25 de novembro de 1973, quatro semanas após o embargo da OPEP, Richard Nixon lançou o “Projeto Independência 1980”:

O que eu chamei de Projeto Independência 1980 é uma série de planos e metas estabelecidos para assegurar que até o final desta década, os americanos não terão que depender de qualquer fonte de energia além de nossa própria (NIXON, 1973, tradução nossa).

As medidas adotadas por Nixon consistiram, primordialmente, em esforços para a conservação de energia e o desenvolvimento de novas fontes domésticas (MILESTONES, 2015). A América precisava se livrar das garras da dependência estrangeira. Na ocasião, Nixon utilizou a expressão “segurança energética” pela primeira vez. A energia transformou-se em um elemento central na retórica presidencial norte-americana. A íntima ligação entre o petróleo, o desenvolvimento e a segurança nacional, agora, estava evidente: “As considerações de segurança e economia estão inevitavelmente ligadas e a energia não pode ser separada de nenhuma das duas”, afirmou Nixon em um dos seus discursos. (NIXON, 1974, tradução nossa).

Contudo, em termos objetivos, o Projeto de Independência 1980 não surtiu grandes efeitos. Como pode ser visto na Figura 1, a despeito dos momentos conturbados da década de 1980, que contribuíram para a diminuição da oferta no mercado mundial de petróleo, o volume das importações americana aumentou. A dependência se agravou.

Apesar disso, a iniciativa do presidente estadunidense se tornou um marco na política energética americana, pois ela representou o reconhecimento da vulnerabilidade do país ante a dependência do petróleo



estrangeiro. Logo, a expressão “segurança energética” não se limitou aos discursos de Nixon, mas “continuou fazendo parte do vocabulário político desde então. Todos os presidentes desde Nixon, invocaram a independência energética como um objetivo fundamental de seu governo” (YERGIN, 2014, p. 280).

A Administração Nixon também teve um papel importante na criação da Agência Internacional de Energia, proposta pelo Secretário de Estado, Henry Kissinger, em dezembro de 1973. No *International Energy Treaty*, tratado que oficializou a criação da agência, foram explicitadas “as diretrizes para um novo sistema de segurança energética elaborado para lidar com crises de abastecimento e evitar futuras concorrências prejudiciais” (YERGIN, 2014, p. 282). O acordo também “proporcionava coordenação entre os países industrializados no caso de interrupções no abastecimento e encorajava o paralelismo e a colaboração entre suas políticas energéticas” (YERGIN, 2014, p. 282). A Agência Internacional de Energia criou um modelo de segurança energética que buscou mitigar novas ameaças da OPEP, através da coordenação e distribuição emergencial de suprimentos em situações de escassez e através da criação de reservas estratégicas de petróleo por parte de seus membros. Os arranjos firmados em 1974 foram postos à prova cinco anos mais tarde. A Revolução Iraniana, em 1979, comprometeria o abastecimento de petróleo no mundo, mais uma vez.

Figura 2 – Importação estadunidense de petróleo cru (1920-2014)

Fonte: U.S ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2015b.

DO XÁ AO AIATOLÁ

O Irã é um dos países mais antigos do mundo. Localizado na região do Oriente Médio, o país faz fronteira com Turquia (Oeste), Azerbaijão, Turcomenistão (Norte), Afeganistão e Paquistão (Leste). Descendentes do império persa, os iranianos se orgulham de suas raízes e de sua história. O país é considerado o “bastião do islã xiita, o desviante tenso e estridente da ortodoxia sunita” (CALVOCORESSI, 2011, p. 377). Sua singularidade cultural alimenta a premissa de que o país faz parte do Oriente Médio, mas não faz parte do mundo árabe. No século XX, o descobrimento de enormes jazidas de petróleo transformou o país em objeto de desejo das grandes potências mundiais. As tensões alimentadas pela

8. Título de Monarca herdado do império persa; o Rei iraniano.

consequente interferência externa no país, acabou fomentando na década de 1970, uma das maiores revoluções sociais de que se tem conhecimento: a Revolução Iraniana.

Nos últimos meses de 1978, as ruas das principais cidades iranianas estavam imergidas no caos. A brutalidade da repressão das forças policiais do governo não conseguia deter a fúria e a determinação de um povo inconformado (COGGIOLA, 2007). Seu líder, o Xá⁸ Reza Pahlevi (1941-1979), era acusado de exaurir as riquezas do país através de um reinado luxuoso, e de seu ambicioso projeto de militarização do país. Além disso, o Xá sufocava brutalmente qualquer oposição ao seu governo através de uma temível polícia secreta – a SAVAK. Todavia, em 1979 a insatisfação popular ultrapassou as fronteiras do poderio repressor de Pahlevi, transformando-se em uma revolução. Liderados pelo carismático aiatolá Khomeini, os revoltosos tomaram o poder e criaram um novo governo alicerçado no Islã. A revolução tinha como núcleo a saturação do choque entre os princípios islâmicos e a secularização ocidental. Afinal, as reformas sociais realizadas por Pahlevi foram vistas pelos religiosos como uma tentativa de ocidentalizar o país às custas do enfraquecimento do islã (JANUARY, 2008). Para Khomeini,

[...] as modernas relações internacionais guiadas pelos procedimentos adotados em Vestefália, repousavam sobre fundamentos falsos porque ‘as relações entre nações deveriam se apoiar em bases religiosas’ e não sobre os princípios do interesse nacional” (KHOMEINI *apud* KISSINGER, 2015, p. 100).

Ademais, a “aversão de Khomeini pelo Xá, que o exilara em 1963, era semelhante ao seu ódio por Israel e pelos Estados Unidos” (YERGIN, 2014, p. 311). Este último, passou a ser tratado como o inimigo implacável – o “Grande Satã”.

Alguns meses após sucumbir e fugir do país, Pahlevi foi recebido nos EUA para realizar o tratamento de um câncer. No Irã, o ato foi visto como uma tentativa do Xá de retomar o poder com a ajuda do governo americano. Em resposta, grupos revoltosos tomaram a embaixada dos EUA em Teerã, fazendo 52 diplomatas americanos reféns por mais de um ano. As tensões entre os dois governos chegaram à níveis alarmantes. Os discursos inflamados de Khomeini prendiam a memória dos iranianos a um passado recente, no qual a CIA e o serviço secreto britânico planejaram o golpe que colocou o Xá no poder. O golpe ficou conhecido como Operação Ajax.

As raízes da Revolução Iraniana

O governo que precedeu a ditadura de Reza Pahlevi era encabeçado por Mohammed Mossadegh (1951-1953). Adepto do nacionalismo árabe, Mossadegh chocou o Ocidente ao nacionalizar o petróleo iraniano, em 1951. Na época, a britânica *Anglo-Iranian Oil Company* “detinha o monopólio dos campos de petróleo comprovados do Irã, e da qual o próprio governo britânico possuía uma quantidade considerável de ações” (CALVOCORESSI, 2011, p. 378). A nacionalização chocou a imprensa ocidental. Executivos ingleses que trabalhavam no país foram expulsos, revoltando o governo britânico. Uma crise logo se instaurou.

As relações diplomáticas entre os dois países foram suspensas. Na busca por uma solução, os ingleses levaram o caso para o Tribunal de Justiça de Haia. Com o apoio dos russos, Mossadegh assegurou que a questão era assunto de política interna, e que a autodeterminação do povo iraniano deveria ser respeitada. Tal discurso foi bem recebido pelo Tribunal, que acabou concluindo que não tinha competência para julgar a denúncia da Grã-Bretanha. Mediante o fracasso britânico no Tribunal de Haia, os EUA procuraram tomar proveito da situação, e se envolveram diretamente nas negociações.

Consequentemente, o governo britânico articulou um intenso embargo ao petróleo iraniano. A ativa participação dos países ocidentais no boicote deixou a economia do Irã à beira da ruína. Os cofres vazios acabaram gerando grande instabilidade social no país. Houve confrontos entre os grupos pró-Xá e os que apoiavam Mossadegh. Em Washington, o presidente americano Eisenhower “foi convencido pelo escritório da CIA em Teerã [...] que o Irã estava entrando em ebulição e prestes a cair na órbita soviética, o que poderia significar uma crise no abastecimento de petróleo” (COGGIOLA, 2007, p. 14). Logo, Eisenhower decidiu agir.

Em 19 de Agosto de 1953, provocadores pagos com dólares e oficiais comprados com promessas de cargos marcharam à casa de Mossadegh. O primeiro-ministro fugiu e o escolhido dos britânicos, general Zahedi, assumiu em seu lugar. O Xá, que se encontrava refugiado em Roma desde o início da instabilidade política, foi chamado para retornar. O papel dos EUA no golpe, conhecido internamente na CIA como “Operação Ajax”, só se tornaria público décadas depois do fato consumado. (COGGIOLA, 2007, p. 15).

Deste modo, em 1953, Reza Pahlevi assumiu o controle do país. Rapidamente ele conseguiu reestabelecer a ordem política e social. Sem demora, Eisenhower (1953-1961) foi à Teerã afim de reorganizar o setor petrolífero iraniano. Foi dele a iniciativa de organizar uma conferência internacional que, em dezembro de 1953, levou à criação de um consórcio controlado por grandes empresas estrangeiras – britânicas, americanas e francesas. O acordo concedia a divisão igualitária dos lucros entre as empresas e o governo iraniano. Nos anos seguintes, o setor petrolífero do Irã teve grande desenvolvimento. Logo, o petróleo do país voltou a circular pelo Ocidente.

Ao restituir o Xá ao trono, em 1953, os EUA puderam instrumentalizar o Irã como uma força estabilizadora do Golfo Pérsico. Por causa da Guerra do Vietnã (1959-1975), o envio de forças navais e tropas para a região tornou-se inviável. Portanto, o preenchimento do vácuo militar no Golfo precisou ser realizado por outros meios (HAKES, 2008). A estratégia foi tornar o Irã seu mais forte aliado militar no Oriente Médio. Para isto, a indústria bélica norte-americana passou a direcionar cada vez mais armamentos para o país. Entre os anos de 1973 e 1978, a venda de armas para o Irã representou cerca um terço de todas as vendas realizadas pelos EUA. As transações movimentaram mais de 2 bilhões de dólares por ano (YETIV, 2008, p. 31).

A importância geopolítica do Irã incluía suas fronteiras com a URSS e com o Iraque. Os EUA temiam que o Iraque pudesse ameaçar tanto Israel como os campos de petróleo do Kuwait e da Arábia Saudita (HAKES, 2008, p. 91). Entre 1972 e 1979, a estratégia americana

de militarizar o Irã foi bem-sucedida. A presença de uma força militar abastecida e apoiada pelos americanos possibilitou a contenção da influência Soviética no Golfo, que estava materializada em sua aliança com o Iraque (YETIV, 2008, p. 33-34). Vale dizer, os EUA usaram o Irã para conter o Iraque, evitando que a influência soviética alcançasse os demais países do Golfo.

Apesar do êxito momentâneo, o aspecto negativo da ingerência americana no Irã seria enorme (STONE, 2015). O suporte da Casa Branca ao desastroso governo do Xá, acabou revoltando os cidadãos de um país até então orgulhoso. A retaliação pode ter levado mais de 25 anos para se manifestar, mas, em 1979, ela aconteceu. Farto de eleições fraudadas e da repressão da SAVAK, o povo se revoltou e acolheu a revolução islâmica liderada pelo aiatolá Khomeini, destituindo o Xá do poder. O golpe iraniano contaminou as relações americanas com o povo iraniano por mais de 35 anos (STONE, 2015).

Não obstante, a Revolução Iraniana transbordou as fronteiras do país e acabou comprometendo a relação com o seu vizinho Iraque. O apoio da recém-criada República Islâmica do Irã à parcela xiita que habitava o Sul do Iraque, foi vista por Saddam Hussein como uma intervenção externa contra a soberania do país. O governo de Saddam era secular e sunita, portanto, Saddam enxergava o governo xiita iraniano com grande desconfiança. Logo, as relações entre Irã e Iraque começaram a se deteriorar. Em 22 de setembro de 1980, os dois países entraram em guerra.

Em consequência, a revolução iraniana e a guerra Irã-Iraque provocaram a queda na produção de petróleo e o aumento substancial nos preços do produto. O Irã era o segundo maior produtor de petróleo do mundo – atrás apenas da Arábia Saudita. Dos 5,5 milhões de barris produzidos por dia, 4,5 milhões eram exportados. Em novembro de 1978, durante a revolução, uma grande greve nacional fez a produção iraniana cair para menos de um milhão de barris por dia (YERGIN, 1991, p. 678). Não obstante, com a ascensão de Khomeini ao poder, o novo governo decidiu anunciar que o país não negociava mais com o consórcio de empresas ocidentais, e que não firmaria contratos de longo prazo, mas ofereceria seu produto no “mercado livre” à preços mais altos dos que o da OPEP (COGGIOLA, 2007, p. 48). O controle da indústria petrolífera iraniana, mais uma vez, foi tirado das mãos das empresas ocidentais. Técnicos e funcionários estrangeiros tiveram que deixar o país. Consequentemente, a produção de petróleo despencou (ver Figura 2). A guerra contra o Iraque (1980-1988) também afetou a indústria iraniana. A invasão de Saddam Hussein ao país, em 1980, resultou em “prejuízos ao transporte no Golfo e o fechamento, por parte do Irã, do Estreito de Ormuz” (CALVOCORESSI, 2011, p. 389).

A indústria de petróleo iraniana nunca mais foi a mesma desde a Revolução de 1979. O fim da guerra contra o Iraque em 1988 possibilitou ao país até ganhar um novo fôlego. No entanto, as sanções internacionais aplicadas após 1979 e a falta de investimentos estrangeiros na indústria petrolífera local têm impedido o país de alcançar os mesmos níveis de produção conseguidos no período pré-revolução.

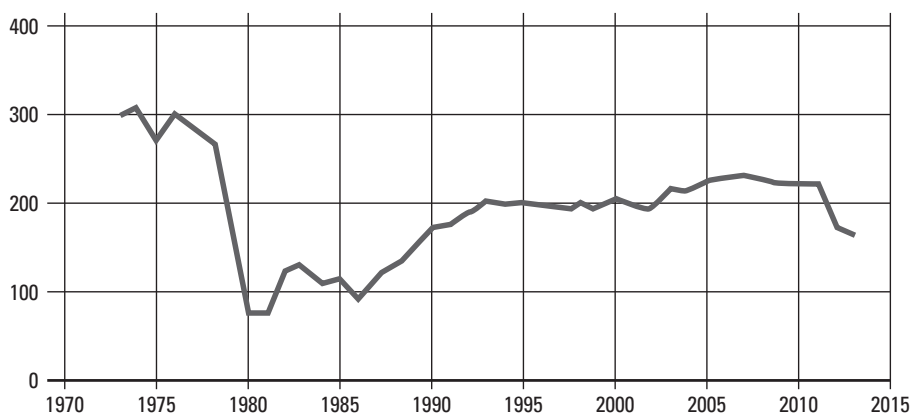


Figura 3 – Produção de petróleo no Irã (1973-2013) (em Mtoe)

Fonte: International Energy Agency, 2015

A Doutrina Carter

As reviravoltas ocorridas na década 1970 elevaram a importância geopolítica do Oriente Médio. O choque do petróleo, a revolução iraniana, o sequestro dos diplomatas americanos e a invasão soviética no Afeganistão - em finais de 1979 (que será visto mais a frente), provocaram uma remodelação na política externa americana para a região. Em janeiro de 1980, o presidente Jimmy Carter (1977-1981) foi enfático ao alertar que os EUA usariam a força, caso houvesse alguma tentativa de impedir o fluxo de petróleo na região do Golfo Pérsico. Nascia, portanto, a Doutrina Carter. Esta, significou um

[...] esforço da Casa Branca para retomar a iniciativa política no Oriente Médio e marcar uma atitude de firmeza dos EUA diante um duplo desafio: 1) assegurar o controle das reservas de petróleo do Golfo Pérsico, e 2) reagir à ação militar da URSS na Ásia Central. (FUSER, 2006, p. 27).

Até o final da década de 1970, o controle do fluxo de petróleo no Golfo era feito através de meios indiretos, sem empregar diretamente o uso de força militar. Os *policymakers* estadunidenses haviam se apoiado em “uma ambígua parceria com a Grã-Bretanha e, depois, na aliança com o Irã e a Arábia Saudita – a estratégia dos ‘Dois Pilares’” (FUSER, 2006, p. 27). Contudo, a missão agora não era das mais fáceis. Afinal, todo “o sistema político-militar iraniano, apoiado pelo imperialismo ocidental desde 1953, ruíra” (COGGIOLA, 2007, p. 38). Os EUA e o Ocidente haviam perdido um de seus aliados mais estratégico na região. Afinal, o Irã era uma importante fonte de petróleo tanto para os EUA, como para a Europa e o Japão.

Dessa forma, a Doutrina Carter objetivou garantir o abastecimento do petróleo do Golfo para o Ocidente, além de conter um possível efeito dominó, já que o êxito da Revolução Iraniana poderia inspirar outros movimentos de emancipação política na região. Sendo assim, Carter “assinou uma mudança na política de segurança em relação ao Golfo Pérsico, que passou a ser encarado como uma região prioritária, destinada a ficar sob o controle e a proteção direta dos EUA” (FUSER, 2006, p. 28). Ademais, a invasão da URSS no Afeganistão, em 1979, aterrorizou os estrategistas americanos. Na visão deles, este poderia ser o primeiro passo para a expansão da influência soviética no Golfo Pérsico. Caso a ofensiva soviética prosseguisse, dando aos soviéticos o controle sobre as vastas reservas de petróleo do Golfo, isto poderia significar um grande aumento

da influência comunista na Europa e no Japão, já que estes eram mais dependentes do petróleo do Golfo do que os próprios americanos (HAKES, 2008, p. 93). Devido a isto, como percebido nas palavras do presidente Carter, a reação norte-americana foi enfática:

Vamos deixar absolutamente clara a nossa posição: qualquer tentativa de uma força externa de obter o controle da região do Golfo Pérsico será considerada um ataque aos interesses vitais dos Estados Unidos da América, e esse ataque será repellido por todos os meios necessários, inclusive a força militar. (CARTER *apud* FUSER, 2006, p. 28).

Portanto, o anúncio da Doutrina Carter, mais do que nunca, definiu o petróleo do Golfo como elemento vital para os interesses dos EUA no Golfo Pérsico. A predisposição de agir militarmente caso o seu fluxo fosse interrompido foi uma mensagem clara, direcionada àqueles que haviam desafiado o poderio americano na década anterior: OPEP, Irã e URSS. O presidente americano Jimmy Carter deixou a presidência americana em 1981. Todavia, sua doutrina permanece orientando os líderes norte-americanos por muito tempo.

Considerações finais

Os anos que sucederam o término da Segunda Guerra Mundial significaram um período de grande movimentação no tabuleiro da geopolítica mundial. EUA e URSS travavam um intenso embate geopolítico. Era a Guerra Fria. A manutenção do tema segurança no topo da agenda internacional fez da preocupação com recursos estratégicos uma constante. Nesse processo, o acesso a recursos energéticos era de grande relevância para um possível desequilíbrio na balança de poder. Desta forma, tornaram-se prioritários os esforços do governo norte-americano em evitar que as recém descobertas jazidas de petróleo na região do Golfo chegassem às mãos soviéticas, fato que poderia significar uma reconfiguração das relações entre os EUA e os países europeus. Estes eram dependentes do petróleo do Golfo. Portanto, caso a URSS passasse a controlar as “torneiras” do petróleo da região, teria muito mais poder político, o que permitiria atrair importantes países para a sua esfera de influência.

Nestes termos, em 1945, um relatório do Departamento de Estado americano afirmou que o controle do petróleo do Oriente Médio seria uma fonte prodigiosa de poder político e econômico. O relatório foi uma resposta às tensões políticas do final da guerra, e também ao rápido crescimento no consumo dentro dos EUA, que elevou a crença estadunidense de que a dependência energética do petróleo estrangeiro se tornaria inevitável. O país nesse momento se encontrava diante de um cenário de interdependência complexa, nos moldes descritos por Keohane e Nye (2000). Nesse contexto, os recursos responsáveis pela produção das capacidades de poder se tornaram mais complexos, trazendo à tona uma percepção de vulnerabilidade e sensibilidade na grande potência mundial.

Esta percepção alertou a Casa Branca sobre a necessidade de proteger as futuras importações de petróleo do país. A estratégia escolhida

consistiu no estabelecimento de um protetorado americano na Arábia Saudita e da presença militar permanente no Golfo Pérsico. Por conseguinte, a partir da década de 1950 o Oriente Médio estava dominado, não pelos britânicos nem por qualquer outro império, mas pela geoestratégia dos EUA e pela presença marcante das petrolíferas americanas.

No entanto, o poderio americano logo se deparou com um importante desafio. Uma onda nacionalista começou a brotar no seio dos países árabes exportadores de petróleo. O primeiro episódio envolvendo a nacionalização de concessões petrolíferas ocorreu no Irã em 1951. Na ocasião, o presidente eleito Mohammed Mossadegh nacionalizou a produção de petróleo do país – antes era explorado por empresas britânicas. Neste momento de crise os EUA perceberam uma oportunidade para maximizar seus interesses na região. Através de uma ação conjunta com os britânicos, logo a situação no Irã seria revertida. Em 1953, um golpe de Estado destituiu Mossadegh e entregou o poder ao Xá Reza Pahlevi – aliado norte-americano. Em consequência, as empresas estrangeiras voltaram a assumir o controle do petróleo iraniano e logo o fluxo do produto voltou a fluir para as economias ocidentais. No entanto, a natureza ditatorial do novo governo acabou gerando uma profunda insatisfação na sociedade iraniana que acabou culminando na Revolução Iraniana de 1979. Este acontecimento contaminou a relação do Irã com os EUA por mais de três décadas.

Apesar no sucesso inicial no objetivo americano de sufocar a onda nacionalista e garantir o acesso de suas petrolíferas às reservas de petróleo do Golfo Pérsico, em 1973 uma nova reação veio à tona – desta vez mais forte e ameaçadora. A criação da OPEP, em 1960, institucionalizou a articulação dos países exportadores de petróleo visando uma maior participação nos lucros oriundos do petróleo. Tal articulação acabou culminando na interrupção do fornecimento do petróleo por parte dos países produtores como retaliação ao apoio dos EUA e de seus aliados a Israel durante a guerra do Yom Kippur. O choque do petróleo de 1973 teve um impacto devastador sobre as economias dos países desenvolvidos. Além disso, provocou um sentimento de vulnerabilidade que acabou resultando em políticas cada vez mais intrusivas por parte de Washington em todo o Golfo Pérsico.

A partir de então, uma mistura de diplomacia, golpes de Estado, guerras e corrupção fizeram da região um caldeirão de instabilidade política, econômica e social. A intervenção estadunidense no Golfo causou efeitos colaterais amargos, além de ter drenado dos EUA tempo, dinheiro e atenção. Não obstante, os choques de petróleo da década de 1970 reposicionou a segurança energética na mente dos estrategistas e *policymakers* norte-americanos. Em nome da segurança e do interesse nacional, o país passou a carregar o fardo de polícia da região, de garantidor do livre fluxo do petróleo do Golfo para as economias ocidentais. Tal comportamento drenou dinheiro, forças militares e recursos políticos em período relativamente longo. A vulnerabilidade que a dependência do petróleo estrangeiro trouxe ao país condicionou os movimentos políticos da Casa Branca e afetou diretamente a geopolítica do Oriente Médio.

Referências

- BAHGAT, G. **American oil diplomacy in the Persian Gulf and the Caspian Sea**. Gainesville: University Press of Florida, 2003.
- CALVOCORESSI, P. **Política Mundial a partir de 1945**. 9. ed. Porto Alegre: Penso, 2011.
- COGGIOLA, O. **A revolução Iraniana**. São Paulo: UNESP, 2007.
- CRANE, K. et al. **Imported Oil and U.S. National Security**. Santa Mônica: RAND, 2009.
- FUSER, Igor. **Petróleo e poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico**. São Paulo: UNESP, 2008.
- FUSER, I. **O petróleo e a política dos EUA no Golfo Pérsico: a atualidade da Doutrina Carter**. 2006. *Lutas Sociais*. São Paulo, n. 17/18, p. 23-37.
- FUSER, I. **Energia e Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- HAKES, J. **A Declaration of energy independence: how freedom from foreign oil can improve national security, our economy, and the environment**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2008.
- JANUARY, B. **The Iranian Revolution**. Minneapolis: Twenty-First Century Books, 2008.
- JENTLESON, B. W. **American Foreign Policy: the dynamics of choice in the 21st century**. 4. ed. New York: W.W Norton & Company, 2010.
- JUHASZ, A. **A tirania do petróleo: a mais poderosa indústria do mundo e o que pode ser feito para detê-la**. São Paulo: Ediuoro, 2009.
- KLARE, M. T. **Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported Petroleum**. New York: Metropolitan Books, 2004.
- KEOHANE, R. NYE, J. S. Realism and Complex Interdependence. IN: LINKLANE, A. (Ed.) **International Relations**. Vol. II. Florence: Routledge, 2000, p. 718-731.
- KISSINGER, H. **Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.
- LAWRENCE, G. P. **The Persian Gulf in History**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- MARSHALL, A. G. **The U.S. Strategy to Control Middle Eastern Oil: "One of the Greatest Material Prizes in World History"**. Disponível em: <andrewgavinmarshall.com/2012/03/02/the-u-s-strategy-to-control-middle-eastern-oil-one-of-the-greatest-material-prizes-in-world-history/> Acesso em 09 jul. 2015.
- MERRIAN, G. **Draft Memorandum to President Truman. 1945**. Disponível em: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v08/d20#fn:1.3.2.2.14.9.14.2.2>> Acesso em 02 jan. 2017.
- MILESTONES. **1969–1976: Oil Embargo**. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1969-1976/oil-embargo>> Acesso em 07 jul. 2015.
- MONIÉ, F.; BINSZTOK, J.. **Geografia e Geopolítica do Petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.
- NIXON, R. **Address to the Nation About National Energy Policy** (November 25, 1973). Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4051>>. Acesso em 15 nov. 2015.
- NIXON, R. **Remarks at a Working Dinner of the Washington Energy Conference** (February 11, 1974). Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4347>>. Acesso em 18 nov. 2015.
- PAINTER, D. **Oil and American Century**. New York: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- ROSS, M. L. **A maldição do petróleo: como a riqueza petrolífera molda o desenvolvimento das nações**. Porto Alegre: CDG, 2015.
- STONE, O. **Untold History of The United States**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=arfpL93j5t4>>. Acesso em 20 nov. 2015.
- THE ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES. **Annual Statistical Bulletin**. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/publications/202.htm>. Acesso em 13 dez. 2015.
- U.S ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **U.S. Imports from Persian Gulf Countries of Crude Oil and Petroleum Products**. Disponível em: <<http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=p&s=mttimuspg2&f=a>>. Acesso em 03 jul. 2015.
- U.S ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **US Imports of Crude Oil**. Disponível em: <<https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=p&s=mcrimus1&f=m>>. Acesso em: 15 dez. 2015b.

YERGIN, D. **A Busca: energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

YERGIN, D. **The prize: the epic quest for oil, money, and power**. New York: Simon & Schuster, 1991.

YETIV, S. A. **Myths of the Oil Boom: American National Security in a Global Energy Market**. New York: Oxford University Press, 2015.

YETIV, S. A. **The absence of grand strategy: the United States in the Persian Gulf, 1972-2005**. Baltimore: the Johns Hopkins University Press, 2008.

A Tríplice Fronteira sul sob a ótica do terrorismo: uma análise da legislação antiterrorismo da Argentina, Brasil e Paraguai¹

1. Agradeço a Profa. Dra. Monique Sochaczewski Goldfeld por ter me motivado a publicar este artigo.

The southern Triple Frontier under the terrorism optics: an analysis of Argentina, Brazil and Paraguay's antiterrorism legislation

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p35](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p35)

Edson Aita²

Recebido em: 03 de setembro de 2016

Aprovado em: 13 de janeiro de 2017

2. Doutorando em Ciências Militares pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) do Instituto Meira Mattos de Estudos Políticos e Estratégicos, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (IMM/ECE-ME). Mestre em Operações Militares e Graduado em Ciências Militares. Pesquisador do Grupo O Brasil e as Américas e do Laboratório de Estudos de Defesa (LED). CV: <http://lattes.cnpq.br/5231134166530019>. Email: edaita2004@yahoo.com.br

RESUMO:

O artigo busca apresentar a Tríplice Fronteira Sul (TFS) sob a ótica do terrorismo e, sendo esta uma região sob suspeita de apoiar a logística das ações terroristas ou mesmo potencial palco de atentados, analisar em que medida a legislação antiterrorista da Argentina, do Brasil e do Paraguai está adequada para lidar com este fenômeno global. Para tal, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, sendo subsidiado por legislações e produção acadêmica sobre o tema. Ainda que o governo dos países da TFS se esforcem para contradizer toda a suspeição que envolve a região e que nada de concreto relacionado ao terrorismo tenha sido comprovado, a TFS trouxe para dentro da América do Sul, mesmo que retoricamente, o jihadismo, juntamente com toda a problemática que o envolve, como o medo, a incerteza e a pressão de autoridades internacionais por adoção de medidas que busquem prevenir e combater esta ameaça. Assim, as legislações dos países em estudo parecem estar alinhadas com os principais pontos das convenções internacionais, e, em que pese algumas imperfeições, os legisladores preocuparam-se em tipificar o ato terrorista, a atuação de grupos terroristas e o financiamento do terrorismo, dando maior amparo ao Estado.

Palavras-Chave: Terrorismo; Tríplice Fronteira; Legislação Antiterrorismo.

ABSTRACT

This article aims to present the Southern Triple Frontier (TFS) from the perspective of terrorism and, this being a region on suspicion of supporting the logistics of terrorist attacks or a potential stage for attacks, to analyze to what extent the antiterrorist laws of Argentina, Brazil and Paraguay are adequate to deal with this global phenomenon. To this end, a bibliographical and documentary research was held, subsidized by legal and academic research on the topic. Although the governments of TFS countries strive themselves to counter all suspicion surrounding the region and that nothing concrete related

to terrorism has been proven, the TFS brought into South America, even rhetorically, the jihadism, along with all the problems that it entails, such as fear, uncertainty and pressure from international authorities to adopt measures that aim to prevent and combat this threat. Thus, the laws of the studied countries appear to be aligned with the main points of international conventions, and, despite some imperfections, legislators were concerned to typify the terrorist act, the activities of terrorist groups and terrorist financing, giving greater support to the State.

Keywords: Terrorism; Triple Frontier; Antiterrorism legislation.

Introdução

O terrorismo é um fenômeno complexo e em constante mudança. Seus mecanismos de motivação, de financiamento e de apoio, métodos de ataque e escolha de alvos estão em constante evolução, tornando complexo o desenvolvimento de uma estratégia eficaz para combatê-lo. Além disso, a sua natureza transnacional exige maior cooperação judicial entre os Estados, com o propósito de negar refúgios seguros para os que cometem ou tentem cometer crimes terroristas (UNODC, 2009).

Segundo Rapoport (2004), o mundo vive a quarta onda terrorista, relacionada ao aumento da violência de motivação religiosa, particularmente islâmica. A característica marcante desta onda é a redução no número de organizações terroristas, se comparado às ondas anteriores, no entanto, o tamanho dos grupos terroristas aumentou, passando a integrar mais seguidores – inclusive de diferentes nacionalidades – e a ter maior longevidade.

A partir do início do século XXI, além dos atentados terroristas de 11 Set 2001 nos EUA, observa-se outros países sendo assolados por esse problema, como Turquia, França, Bélgica, Paquistão, dentre outros. Somase a isso a expansão do Estado Islâmico na Síria e no Iraque, as incertezas no Afeganistão e Indonésia e a criação da al-Qaeda para o Subcontinente Indiano (LASMAR, 2015).

Em relação a América do Sul (AS), passou a ser foco de pesquisadores de Estudos de Segurança, das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos e de atenção dos serviços de inteligência a Tríplice Fronteira Sul (TFS), estruturada pelas cidades de Puerto Iguazú, na Argentina, Foz do Iguaçu, no Brasil, e Ciudad del Este, no Paraguai. Suspeita-se que aquele espaço seja utilizado por terroristas como refúgio temporário e possível ponto de financiamento para grupos terroristas fundamentalistas, principalmente pela existência de uma grande comunidade comerciante árabe que habita em Foz do Iguaçu e trabalha na cidade paraguaia vizinha (AMARAL, 2009; HUDSON, 2010). Além disso, há uma percepção de que na TFS existe uma baixa presença dos Estados, que ela apresenta um ambiente de segurança frágil e que a área é o celeiro de uma série de atividades de organizações criminosas, o que reforça o mito de que a região se tornou um paraíso para grupos e indivíduos terroristas (LASMAR, 2015).

Uma das dificuldades encontradas para tratar do terrorismo na sua essência é a falta de um conceito amplamente aceito. Ainda que a comuni-

dade acadêmica, por meio dos estudos científicos sociológicos e políticos, se debruce sobre o tema, pode-se dizer que ainda não foi possível chegar a um acordo sobre o conceito jurídico que deve ser dado ao terrorismo (NAPOLEONI, 2015). Segundo Durrieu (2015), tanto é assim que, até o presente, nenhuma convenção internacional foi capaz de estabelecer uma definição consensual para tal. De qualquer modo, a definição de terrorismo deve ser aplicada com cautela, de modo a não se “incorrer no erro de criar um inimigo inexistente ou se tentar aplicar métodos que não serão eficientes por não captarem os fenômenos em questão de maneira adequada.” (SUAREZ, 2012, p. 390-391).

O que já se sabe é que os crimes de terrorismo estão na categoria do direito penal nacional com repercussão internacional, assim, o dever de levar os perpetradores de terrorismo à justiça recai exclusivamente sobre os sistemas domésticos de justiça penal. Por essa razão, sem capacidade interna adequada para cumprir esse dever, os esforços internacionais de combate ao terrorismo serão ineficazes (UNODC, 2009).

Dessa forma, o presente trabalho pretende apresentar a TFS sob a ótica do terrorismo e, sendo esta uma região sob suspeita de apoiar a logística das ações terroristas ou mesmo potencial palco de atentados, analisar em que medida as legislações antiterroristas da Argentina, do Brasil e do Paraguai estão adequadas para lidar com este fenômeno de repercussão mundial. Para tal, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, sendo subsidiado por legislações, produção acadêmica sobre o tema e periódicos disponíveis na rede mundial de computadores.

A Tríplice Fronteira sul sob a ótica do terrorismo

Conhecendo a região

A região conhecida como Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai está situada na Macrorregião da Bacia do Prata, formada por Ciudad del Este (Paraguai), Foz do Iguaçu (Brasil) e Puerto Iguazú (Argentina). Trata-se de uma região diferenciada dentro do Cone Sul, em vista de sua localização geográfica, sua população de cerca de 750 mil pessoas - maior contingente populacional das fronteiras sul-americanas - e sua importância econômica. Talvez seja a região que melhor possa exemplificar a diversidade de efeitos positivos e negativos oriundos da transfronteirização³ (CARNEIRO, 2016).

De acordo com Pinto e Montenegro (2008), o termo Tríplice Fronteira foi construído através de convênios diplomáticos e da ação de organismos de segurança nacional e internacional, fruto de interpretações dos meios de comunicações internacionais que definiram a região como uma terra sem lei, em vista da sua inclusão na agenda norte-americana de luta contra o terrorismo. Para Rabossi (2004), esse substantivo próprio surgiu, em meados da década de 1990, para se referir à existência de uma área singular caracterizada pela falta de controle do movimento pelos limites internacionais, o que teria favorecido o desenvolvimento de todo o tipo de atividades ilícitas, inclusive de grupos terroristas, se tornando um espaço aglutinador dos problemas de segurança contemporâneos.

3. A transfronteirização pode ser entendida como um conjunto de processos de aproveitamento e valorização de uma fronteira. Nesse processo, os vizinhos transcendem a fronteira e a incorporam em suas estratégias de vida por meio de múltiplas maneiras (LIGRONE, 2006 apud CARNEIRO, 2016).

Na região há uma significativa colônia de árabes, com predominância de palestinos, libaneses, sírios e egípcios, atraídos pelas oportunidades de comércio na fronteira, desde a década de 1960. Foz do Iguaçu concentra a segunda maior comunidade de língua árabe do Brasil, sendo cerca de 22 mil imigrantes e descendentes, ficando atrás apenas de São Paulo. A quase totalidade destes árabes professam o islamismo como religião, em suas diferentes correntes (sunita e xiita como principais). Em Ciudad del Este vivem em torno de 9 mil muçulmanos, sendo a maioria xiita, e na cidade de Puerto Iguazú não há uma significativa comunidade árabe (CARNEIRO, 2016).

O autor, com a experiência de quem realizou pesquisa de campo na TFS, aponta que a presença de árabes impacta na rotina das cidades, tendo em vista seus costumes diferenciados, como a existência de horários destinados às mulheres muçulmanas em academias de natação e de hidroginástica. Além disso, desconstrói a ideia da existência de uma comunidade árabe homogênea residente na fronteira tríplice, destacando que xiitas e sunitas fazem questão de manter suas diferenças culturais. Ressalta, ainda, o fato de que os árabes procuram manter-se ligados com suas tradições culturais, por meio de mesquitas sunitas e xiitas, de escolas árabes e de três canais árabes disponíveis na TV fechada, além de um site de divulgação do islamismo (Ibidem).

A ligação da região com o terrorismo

Segundo Amaral (2009), a TFS é a região sul-americana que mais se aproxima do debate atual sobre terrorismo internacional. Isso ficou evidente após os atentados terroristas de 11 Set, quando os EUA passaram a entender a região como potencial refúgio de terroristas internacionais e possível foco de ameaça à segurança daquele país. Carneiro (2016) destaca que, à época, o Departamento de Estado norte-americano distribuiu informes à imprensa estadunidense e europeia citando que os árabes residentes na TFS colaboravam com redes terroristas.

Para se ter uma ideia do grau de desconfiança norte-americana com a região, alguns dias depois do 11 Set, o Secretário de Defesa pediu ao general Charles Holland, comandante das Forças de Operações Especiais, para que compilasse uma lista de alvos terroristas para retaliação imediata, tendo sido apresentado quatro possíveis alvos: “fortalezas islâmicas suspeitas na Somália, Mauritânia, Filipinas e Tríplice Fronteira, ponto onde se encontram Brasil, Paraguai e Argentina” (HERSH, 2004 apud AMARAL, 2007 p. 44-45)

Entretanto, deve-se retroceder no tempo e lembrar que já no início da década de 1990 a região chamava a atenção da comunidade internacional em virtude da ocorrência de dois atentados terroristas na cidade de Buenos Aires, na Argentina (NORIEGA e CARDENAS, 2011). O primeiro deles contra a Embaixada de Israel, em 17 de março de 1992, com a utilização de um carro-bomba, tendo deixado 29 mortos e cerca de 350 feridos. O segundo contra um centro comunitário judaico (Asociación Mutuales Israelitas Argentinas - AMIA), em 18 de julho de 1994, quando um furgão foi lançado contra o edifício que sediava a AMIA, matando 85 e ferindo cerca de 300 pessoas (HUDSON, 2010).

O Procurador Especial do caso AMIA, o argentino Alberto Nisman, divulgou em 2013 os resultados de suas investigações sobre o caso, chegando à conclusão de que havia fortes evidências circunstanciais que apontavam para o governo do Irã e alguns de seus diplomatas locais como planejadores e financiadores do atentado. O relatório ainda indica a participação do Hizballah como apoiador operacional dos atentados (LASMAR, 2015), levando as autoridades a descartarem qualquer tipo de associação de residentes da Tríplice Fronteira com o planejamento e/ou execução dos atentados (AMARAL, 2009). A existência de colaboração de outro grupo terrorista com o grupo Hizballah nos ataques ocorridos também não ficou comprovada (HUDSON, 2010).

De acordo com Rex Hudson (2010), autor de um relatório sobre as atividades de grupos criminosos e terroristas na TFS, a presença do Hizballah e de outros grupos islâmicos na AS remonta a meados dos anos 1980, quando começaram a enviar agentes e recrutar simpatizantes na região. A área seria usada como um dos principais refúgios seguros para angariar fundos, lavagem de dinheiro, recrutamento, formação, planejamento de ataques e outras atividades relacionados com o terrorismo.

A porosidade da fronteira tríplice, materializada pelo intenso trânsito de pessoas e mercadorias, além do contrabando e tráfico de drogas e de armas, seria indicativo da possibilidade da ligação da região com o jihadismo, sobretudo por favorecer o financiamento de atividades terroristas em outras regiões do mundo. Além disso, atribuiu-se à TFS carga de periculosidade devido ao elevado número de imigrantes e descendentes árabes na população local, em especial libaneses originários do Vale do Bekaa (sul do Líbano), fronteira com Israel e núcleo de atuação do grupo Hizballah (CASTRO, 2015).

De acordo com Noriega e Cardenas (2011), o Hizballah e seu financiador Irã expandiram suas operações na AS e se tornaram uma ameaça na região. O grupo estaria usando o Ocidente como uma plataforma de captação de recursos e base operacional para empreender a guerra assimétrica contra os EUA. Segundo os autores, o grupo terrorista investe pesado na construção de novas células, enviando seus agentes mais comprometidos. O *modus operandi* consiste em levantar dinheiro para enviar às lideranças no Líbano, familiarizar-se com o território e alvos potenciais e iniciar as operações de planejamento de ataques terroristas. Invariavelmente, suas missões envolvem infiltração na sociedade local e o estabelecimento de mesquitas ou centros islâmicos para ajudar o Hizballah a espalhar a sua influência, legitimar a sua causa, e promover a jihad em uma escala global. Segundo Hudson (2010), estima-se que haviam 460 agentes do Hizballah vivendo e trabalhando na região em meados de 2000.

Outros grupos islâmicos terroristas em presença na TFS seriam Al-Gama'a al-Islamiyya (grupo islâmico) e Al Jihad (Jihad islâmica), ambos do Egito, al-Qaeda, Hamas e al-Muqawamah (HUDSON, 2010). O autor ainda observa que todas essas organizações têm levantado fundos para a realização de atos terroristas por meio de atividades criminais, como tráfico de drogas, venda de armamento, lavagem de dinheiro, contrabando e pirataria. Estariam sendo enviados entre US\$ 300 e US\$ 500 milhões por ano para grupos islâmicos radicais do Oriente Médio. A transferência dos

4. Para entender a hawala ver Amaral (2009, p. 259).

5. Definido no *Country Reports on Terrorism* como áreas sem governo ou mal governadas, nas quais terroristas são capazes de organizar, planejar atos terroristas ao redor do mundo, levantar fundos, comunicar-se, recrutar, treinar e operar em relativa segurança devido a inadequada capacidade de governança e vontade política (CASTRO, 2015).

fundos seria realizada para entidades beneficentes árabes que, posteriormente, repassariam às organizações terroristas. O sistema de transferência mais empregado seria a “hawala”, forma bastante utilizada no mundo muçulmano⁴ (AMARAL, 2009).

Castro (2015) aponta que, do ano de 2009 até 2012, a região da TFS foi incluída na lista de *Terrorist safe havens*⁵ do *Country Reports on Terrorism*, relatório norte-americano sobre as atividades terroristas no mundo, que também identifica países e locais que seriam refúgios para a atuação de terroristas. Segundo a autora, ao incluir a fronteira tríplice nesta lista, o Departamento de Estado dos EUA equiparou a região a outros países, como Somália e Afeganistão, que constavam com o mesmo status no relatório, ou seja, são regiões cujo alcance do governo é bastante limitado ou mesmo nenhum, favorecendo o desenvolvimento de atividades terroristas.

Ela observa que apenas na edição publicada em 2013 a TFS deixou de constar da lista, entretanto, o relatório apresentava a informação de que a região permanecia sendo foco de atividades ilegais que poderiam ser potenciais geradoras de fundos para organizações terroristas (Ibidem).

A revista Veja divulgou que no relatório produzido no ano de 2014 as autoridades americanas consideram que a AS pouco promoveu para combater o terrorismo e para controlar o dinheiro. Segundo o documento, os governos providenciaram melhorias modestas em suas

habilidades de contraterrorismo e na segurança de suas fronteiras. Corrupção, instituições fracas, cooperação insuficiente entre agências, legislações inexistentes ou fracas e falta de recursos continuam a ser as causas principais para a ausência de progressos significativos (RELATÓRIO, 2014).

Em relação à TFS, o documento destaca que a área continua sendo motivo de preocupação, pois ainda é um importante “eixo regional para armas, narcóticos e tráfico de pessoas, falsificação, contrabando e lavagem de dinheiro, todos fontes potenciais de financiamento de organizações terroristas”. O relatório ainda aponta que não há evidências concretas da existência de células operacionais conhecidas da al-Qaeda ou do Hizballah na região, “apesar de simpatizantes ideológicos na América do Sul (...) continuarem a oferecer financiamento e apoio ideológico a estes e outros grupos terroristas” (Ibidem).

Apesar de todas as desconfianças e acusações, Amaral (2009) destaca que nenhum dos indivíduos já capturados por suspeitas de envolvimento com o terrorismo internacional na TFS teve prisão relacionada à acusação de financiamento ao terrorismo, mas sim por envolvimento com o crime organizado, e que as especulações sobre a relação de suspeitos com grupos como Hizballah e al-Qaeda nunca se comprovaram. Como contraponto, Ferreira (2012) observa que embora a maioria das prisões seja relacionada a outros crimes, na prática, os detidos são implicados por algum relacionamento com grupos tidos como terroristas por Washington.

Assim como Amaral, Castro (2015) conclui em sua pesquisa que não há indícios decisivos de que indivíduos da TFS estariam participando de atividades terroristas ou financiando ativamente o terrorismo em outras partes do mundo. A retirada da região da lista *Terrorist Safe Havens* indicaria a fragilidade dos argumentos que a sustentavam com tal status.

Entretanto, Abbott (2005) pensa que a probabilidade da existência na TFS de grupos terroristas e pessoas que os apoiam não é um mito, pois grupos economicamente marginalizados e desprovidos de direitos civis existentes na região são candidatos à serem explorados por organizações terroristas. Aponta que este quadro de insegurança somente se reverterá quando os países da região realizarem mudanças nos seus sistemas judiciais, melhorarem seus programas de segurança pública e suas capacidades militares, impuserem duras medidas contra a corrupção e cooperarem uns com os outros.

Análise da legislação antiterrorista dos países da Tríplice Fronteira sul

Contextualização

Suarez (2012), ao analisar a questão do terrorismo na AS, observa que a legislação que trata desta questão ainda é recente na região, assim como o é a produção acadêmica sobre o assunto. O autor destaca que os documentos elaborados sobre terrorismo durante os anos de 1990 no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) foram importantes por trazerem um olhar baseado na mudança no *modus operandi* dos ataques terroristas, tendo forçado a formulação de novas diretrizes para o combate à esta ameaça. Para tanto, foram relevantes os eventos levados a cabo para “prevenir, combater e eliminar o terrorismo”, como a Cúpula das Américas, realizada em Miami no ano de 1994, a Primeira Conferência Especializada em Terrorismo em Lima, em 1996, e a Segunda Conferência Especializada em Terrorismo em Mar del Plata em 1998 (SUAREZ, 2012, p. 387).

Destaca-se que na Conferência de Lima, em 1996, foi acordado que os atos terroristas são crimes comuns graves e, como tal, devem ser julgados **por tribunais nacionais de acordo com a legislação interna** e as garantias que o estado de direito oferece (OEA, 1996).

Após os atentados de 11 de setembro, o terrorismo passa a ocupar papel central nas discussões globais, ao passo que a Convenção Interamericana Contra o Terrorismo (CICT/2002), proclamada em 3 de junho de 2002 na Assembleia Geral da OEA, procurou estabelecer um marco jurídico mínimo, de modo a influenciar todos os Estados americanos a sancionar leis antiterroristas e a estabelecer um sistema de cooperação de repressão ao terrorismo. O documento destaca em seu artigo (Art) 1º que o terrorismo foi entendido pelos Estados membros como uma grave ameaça aos valores democráticos e a paz e segurança internacionais (OEA, 2002).

O Art 2º do documento normatiza que para os propósitos da Convenção foram entendidos como delitos de terrorismo aqueles estabelecidos em dez instrumentos internacionais:

- a. Convenção para a Repressão do Apoderamento Ilícito de Aeronaves, assinada na Haia em 16 de dezembro de 1970. [...] i. Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas a Bomba, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 15 de dezembro de 1997.
- j. Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999. (OEA, 2002).⁶

6. O Art 2º da CICT/2002 lista os 10 instrumentos internacionais (da letra a. até a letra j.). Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5639.htm.

7. "Comete delito en el sentido del presente Convenio quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provee o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer: a) Un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el **anexo y** tal como esté definido en ese tratado; [...]" (ONU, 1999)

8. O GAFI é um sistema regulatório destinado a prevenir a utilização do sistema bancário e as instituições financeiras como meio para legitimar o dinheiro de origem ilícita e também promover mecanismos para melhorar e fazer mais efetiva a assistência judicial multilateral e internacional (PASQUALE, 2014).

9. Para maiores detalhes consultar a Convenção na íntegra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5639.htm.

Da leitura da Convenção se nota que os instrumentos são os mesmos estabelecidos no Anexo Y do Convênio Internacional para a Repressão ao Financiamento do Terrorismo, de 9 de dezembro de 1999, da Organização das Nações Unidas (ONU)⁷. Dessa forma, constata-se que a CICT/2002 não abarca uma definição clara e própria de terrorismo, mas toma como base jurídica e insere no âmbito regional um conjunto de pressupostos jurídicos presentes nas convenções e resoluções da ONU. Assim, a OEA falha em não fazer um esforço de estabelecer normas adequadas ao contexto político sul-americano (SUAREZ, 2012).

Isso se explica, segundo Alvarado (2003), pelo fato de durante a formulação de a Convenção ter havido a preocupação de basear o documento final nas convenções internacionais já existentes e de não criar uma tipificação própria, sob o risco de gerar contradições que poderiam criar obstáculos às negociações. Entretanto, ficou acordado que o projeto incluiria normas sobre áreas não contempladas, até aquele momento, pelos instrumentos internacionais, como o controle de fronteiras, aduaneiro e financeiro e a lavagem de dinheiro em benefício de grupos terroristas.

Assim, a Convenção traz 23 artigos, onde se destacam, além dos dois já abordados, o Art 4º que trata das medidas para prevenir, combater e erradicar o financiamento do terrorismo, orientando os Estados partes a estabelecer um regime jurídico e administrativo para tal e a utilizarem como diretrizes as recomendações produzidas pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI)⁸; o Art 5º orientando a adotar medidas necessárias para identificar, congelar, embargar e confiscar fundos e outros bens que sejam produtos de cometimento ou tenham a finalidade de financiar a execução de atos terroristas; o Art 7º tratando da promoção da cooperação e o intercâmbio de informações no âmbito fronteiriço; o Art 10 versando sobre o traslado de pessoas sob custódia, para prestar testemunho, ajudar na identificação, obtenção de provas, dentre outras finalidades; e os Art 12 e 13 que tratam, respectivamente, da denegação da condição de refugiado e de asilo aos acusados do cometimento de crime de terrorismo⁹ (OEA, 2002).

Tendo em vista que Argentina, Brasil e Paraguai assinaram e ratificaram a CICT/2002, Durrieu (2015) recorda que o que foi postulado na Convenção é de caráter oficial e obrigatório, não cabendo questionamento aos Estados, já que se trata de convênio vinculante para os países que aderiram a ela. Assim, Dante Mauricio Negro Alvarado, atual Diretor do Departamento de Direito Internacional da OEA, observa que com o CICT/2002, a comunidade interamericana deu um passo importante na estratégia coletiva para combater o flagelo do terrorismo. Reforça que uma vez contraída a obrigação internacional por meio do tratado, o Estado tem que cumprir com a dita obrigação e deveria, de forma célere, incluir os termos tratados nos seus instrumentos jurídicos internos. Contudo, ressalta que a Convenção não obriga os Estados membros a criminalizar na sua legislação nacional o financiamento do terrorismo, os atos terroristas ou organizações terroristas. Esta possibilidade é uma questão que deve ser decidida pelas autoridades de cada país (ALVARADO, 2003).

Para ressaltar a importância da adoção de uma legislação antiterrorista pelos países, Jorge Lasmar recorda que o ato terrorista não se re-

sume apenas aos atentados. Diferente do que se imagina, a atividade vai muito além disso. O ataque é precedido por uma

[...] série de atividades interconectadas como recrutamento, radicalização e difusão de ideias, financiamento, treinamento, logística, administração de recursos materiais, compartilhamento de conhecimento e materiais, planejamento, vigilância e etc. (LASMAR, 2015, p. 48).

Portanto, esclarece que a inexistência de um aparato legal específico para lidar com as atividades preparatórias ao ato, conduzidas por indivíduos ou organizações terroristas, bem como com os ataques, pode criar sérios problemas a um Estado.

Tratando da necessidade e da dificuldade de se estabelecer legislações antiterroristas e da tipificação do terrorismo, Kortanje (2012) observa que um ato terrorista pode ser criminalizado ou até mesmo amplamente legalizado, dependendo dos interesses do Estado que o tipifica, podendo variar desde um atentado à ordem pública até assassinatos em massa. Outros autores, como Durrieu (2015) e Pereira (2016), argumentam que os atos terroristas poderiam recair sobre um ou mais crimes já previstos no direito penal, podendo ser enquadrados nestes tipos penais. Entretanto, Lasmar (2015, p. 56) adverte que grupos terroristas internacionais e as pessoas ligadas a eles possuem “características e um *modus operandi*” que os diferencia de práticas criminais comuns e trazem sérios desafios ao Direito Penal existente, sendo necessária uma legislação específica que possa lidar com esse flagelo de forma eficiente.

Análise da Legislação Antiterrorista dos países da Tríplice Fronteira Sul

Por meio de uma pesquisa nas bases de informações legislativas buscou-se identificar a legislação versando sobre terrorismo referente aos países em estudo. O resultado é apresentado no quadro abaixo:

Quadro 1: Legislação versando sobre terrorismo nos países em estudo.

País	Leis vigentes	Constituição Federal	Código Penal
Argentina	- Lei 25.241, de 17 Mar 2000 – Redução de penas a quem colaborar nas investigações de atos terroristas; - Lei 25.246, de 10 Maio 2000 - Criação da Unidade de Informação Financeira; e - Lei 26.734, de 27 Dez 2011 – Modificação do Código Penal.	Não faz referência ao terrorismo	- Art 41 quinto; e - Art 306
Brasil	- Lei 13.260, de 16 Mar 2016, que regulamenta o disposto no inciso XLIII do Art 5º da CF, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis 7.960/1989, e 12.850/2013.	- Inciso VIII/Art 4º; e - Inciso XLIII/Art 5º	- Art 15; e - Art 83
Paraguai	- Lei 4.024, de 23 Jun 2010 - Castiga os feitos puníveis de terrorismo, associação terrorista e financiamento do terrorismo; - Lei 1.015, de 10 Jan 1997 – Previne y reprime os atos ilícitos destinados a legitimação de dinheiro ou bens; e - Lei 4.503, de 26 Out 2011 -mobilização de fundos ou ativos financeiros.	Não faz referência ao terrorismo	Não faz referência ao terrorismo, no entanto a Lei cita artigos do Código Penal.

Fonte: o autor.

A partir desse resultado será realizada uma análise da legislação de cada país, subsidiada por fontes bibliográficas que discutem tais documentos normativos. Procura-se, dentro do possível, realizar uma comparação das legislações de cada Estado em estudo.

ARGENTINA

A Lei 26.734, de 27 Dez 2011, **com oito artigos**, modificou o Código Penal Argentino, revogando os Art 213 ter. e 213 quáter., criados pela Lei 26.268, de 4 Jul 2007, que tratava das “Associações ilícitas terroristas e financiamento do terrorismo”.

Em substituição a esses dois artigos, a Lei 26734/2011, incorporou o Art 41 quinquies ao Código Penal com a seguinte redação:

1. Quando algum dos delitos previstos no Código tiver sido cometido com a finalidade de aterrorizar a população ou obrigar as autoridades públicas nacionais ou governo estrangeiro ou agentes de uma organização internacional a realizar um ato ou abster-se de fazê-lo, a pena será aumentada para o dobro do mínimo e do máximo. 2. As agravantes previstas neste artigo não se aplicarão quando os feitos que se tratam ocorrerem no exercício dos direitos humanos e/ou sociais ou de qualquer outro direito constitucional. (ARGENTINA, 2011).

De acordo com Durrieu (2015), tal artigo tratou-se de um agravante genérico de qualquer crime penal contemplado no Código Penal, cometidos com a finalidade de causar terror na população e/ou com o propósito de obrigar as autoridades de um governo nacional a praticar determinadas atos ou deixar de fazê-los. Entretanto, destaca, acabou por incorporar à legislação argentina o crime de “ato terrorista”, uma vez que na legislação revogada o crime era tratado como “associação ilícita terrorista”.

Na mesma lei, por meio dos Art 5º e 6º, foi incorporado ao Código Penal o Art 306, que trata do financiamento do terrorismo, e disposições sobre a Unidade de Informação Financeira (UIF), com a seguinte redação:

Artigo 5º. Artigo 306: 1. Será reprimido com prisão de cinco a quinze anos e multa de duas a dez vezes o montante da operação, aquele que direta ou indiretamente coletar ou fornecer bens ou dinheiro, com a intenção de que se utilizem, ou sabendo que serão utilizados, em todo ou em parte: a) Para financiar a execução de um delito com a finalidade estabelecida no artigo 41 quinto; b) Por uma organização que cometa ou tente cometer delitos com a finalidade estabelecida no artigo 41 quinto; c) Por um indivíduo que cometa, tente cometer ou participe de qualquer modo na execução de delitos com a finalidade estabelecida no artigo 41 quinto. [...] **Artigo 6º** [...] A Unidade de Informação Financeira poderá dispor mediante resolução fundada e com comunicação imediata ao juiz competente, do congelamento administrativo de ativos vinculados às ações delitivas previstas no artigo 306 do Código Penal [...] (ARGENTINA, 2011).

A UIF já havia sido criada pela Lei 25.246, de 10 Maio 2000, tendo como encargo a análise, o tratamento e a transmissão de informação a fim de prevenir:

1. O delito de lavagem de dinheiro proveniente de [...] c) delitos relacionados com as atividades de uma associação ilícita terrorista. [...] h) delitos de financiamento do terrorismo; [...] 2. O delito de financiamento do terrorismo. (ARGENTINA, 2000b).

Segundo Frederico Di Pasquale, Diretor da Unidade Fiscal de Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo do Ministério Público Fiscal argentino, o Art 306 supracitado reformula o delito de financiamento do terrorismo, atendendo a intenção do país em cumprir com os

padrões internacionais anteriormente assumidos, como a Convenção da ONU de 1999 e a CICT/2002, além de atender as recomendações do GAFI. A Lei ainda cobriu pequenos flancos deixados abertos pela Lei 26268/2007 e incluiu uma gama de crimes econômicos que não foram demandadas pelo citado organismo (PASQUALE, 2014).

Segundo noticiou o periódico *La Nación*, a nova Lei cumpriu uma exigência do GAFI para evitar a lavagem de dinheiro como fonte de financiamento do terrorismo internacional, tendo o organismo ameaçado o país de sanções caso não fosse sancionada a Lei (QUÉ ESTABLECE, 2013). O mesmo jornal, à época da promulgação, apresentou a opinião de estudiosos que declararam que a nova Lei não seria suficiente para resolver os desvios do sistema financeiro e que, da forma com está escrito o Art 41, abriria a porta para a criminalização do protesto social, uma vez que a interpretação é deixada ao critério da justiça, ainda que tenham sido feitas ressalvas à sua aplicação (EL KIRCHNERISMO, 2011).

Roberto Durrieu, advogado e doutor em Filosofia do Direito pela Universidade de Oxford, ao analisar a Lei antiterrorismo argentina, especificamente o Art 41 quinto, concluiu que o novo crime de ato terrorista abarcado pela Lei 26734/2011 não se ajusta às garantias da legalidade e da especificidade dispostas pelas fontes do direito penal internacional de caráter obrigatório, como a Convenção interamericana contra o terrorismo, e que a incorporação do Art 41 quinto gera uma inflação injustificada do direito punitivo (DURRIEU, 2015).

Segundo o autor, a ampla e ambígua redação dada pelo legislador ao primeiro parágrafo do Art permite que seja entendido como ato terrorista qualquer crime, sem restrição de nenhuma espécie, tendo ou não a ver com as condutas violentas e sérias, que atentem contra a vida ou a integridade física grave das pessoas, a que se refere a definição do crime internacional de ato terrorista contida no Convênio Internacional da ONU¹⁰ e na CICT/ 2002 (Ibidem).

Como contraponto, Pasquale (2014) aponta que o legislador teve a preocupação de colocar o termo “aterrorizar” em substituição ao “intimidar” previsto pela ONU. No entendimento do autor, o termo “aterrorizar” implica em causar um terror ou um medo muito maior que a intimidação. Portanto, nesse ponto resultaria a valiosa inovação do legislador. Entretanto, o mesmo autor ainda observa que teria sido conveniente limitar ao máximo as condutas penais e fixar na lei algumas características próprias do ato terrorista, como a utilização de armas de guerra, explosivos, agentes químicos ou bacteriológicos. Nesse sentido, acredita que teria sido prudente abarcar na Lei somente os crimes estabelecidos nas Convenções, evitando ao máximo as diferentes interpretações judiciais.

Para Durrieu (2015), a ressalva de que os atos praticados por ocasião do exercício de direitos humanos e/ou sociais ou de qualquer outro direito constitucional não serão punidos pela lei não tem efeitos práticos e não suplementa a falta de clareza do primeiro parágrafo, além de já ser dispositivo previsto no Código Penal. Ele observa que os dois parágrafos do Art 41 não são precisos, estritos e detalhados, permitindo diferentes interpretações que podem dar lugar a aplicações ou investigações penais arbitrárias por parte das autoridades estatais. Reforça ainda a vertente de

10. “b) Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno u a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo” (ONU, 1999).

que a Lei poderia, inclusive, ser utilizada para considerar as greves e os protestos sociais como atos terroristas.

Por fim, é interessante citar que a Lei 25.241, de 17 Março 2000, trata da redução de penas àqueles que colaborarem com as investigações sobre atos de terrorismo e estabelece as condições para tal benefício (ARGENTINA, 2000; 2011)¹¹. De acordo com essa Lei, a pena poderá ser reduzida se o acusado cooperar de forma eficaz com a investigação. Para obter o benefício deverá fornecer informações essenciais para evitar a conclusão ou a continuação da infração ou o cometimento de outra. Poderá colaborar, também, fornecendo detalhes que sejam úteis para provar o envolvimento de outros indivíduos. Quando a informação dada permitir provar a existência do grupo, interromper as suas atividades ou provar o envolvimento de qualquer de seus membros no crime, poder-se-á também aplicar tal lei (ARGENTINA, 2000).

11. A Lei 26734/2011 modificou o texto do Art 1º da Lei 25241/2000.

BRASIL

O Brasil tem como um dos seus princípios das relações internacionais o repúdio ao terrorismo, expresso no inciso VIII do Art 4º da CF/88 e reforça esse repúdio ao considerar inafiançável e insuscetível de graça ou anistia a prática do crime de terrorismo, conforme inciso XLIII do Art 5º da CF/88 (BRASIL, 1988).

A Lei 13.260 foi promulgada em 16 Março 2016, com **17 artigos sancionados** e 3 vetados, atendendo a uma exigência de organismos internacionais que ameaçaram o país de sanções caso a Lei não fosse efetivada, em especial por conta da proximidade das Olimpíadas de 2016 (TERENZI, 2016).

Uma corrente minoritária afirmava que o crime de terrorismo já estaria tipificado no Art 20 da Lei 7.170, de 14 Dez 1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e estabelece seu processo e julgamento (PEREIRA, 2016). Tal artigo assim está redigido:

Devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas. (BRASIL, 1983)

Por outro lado, Lasmar (2015, p. 57) observa que o Art 20 é um “dispositivo especialmente controverso”, pois além de sua pena parecer ser demasiadamente branda para a gravidade do ato², o artigo não estabelece o que seriam os atos de terrorismo. Acabava que os casos relacionados ao terrorismo tinham que ser investigados sob a ótica de outros crimes ou infrações, tanto penais quanto administrativas, como falsificação de documentos, divulgação de propaganda racista, entrada ilegal no país, dentre outros, o que que prejudicava a identificação precisa desses casos como atividades terroristas.

12. Reclusão, de 3 a 10 anos.

A Lei 13260/2016 visa disciplinar o terrorismo, tratar de disposições investigatórias e processuais e reformular o conceito de organização terrorista, o que não ficava estabelecido na Lei supracitada. Assim, no parágrafo 1º do Art 2º, o legislador definiu como ato de terrorismo:

I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou ou-

tros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa: Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência. (BRASIL, 2016).

Ainda no Art 2º, o legislador estabeleceu que o terrorismo consistiria na prática por um ou mais indivíduos dos atos supracitados, motivados por xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com o propósito de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública (Ibidem).

Em comparação com a tipificação do ato de terrorismo aplicada pela Argentina, a legislação brasileira parece ser mais clara e detalhada. Entretanto, nenhum dos dois documentos legais fez referência aos delitos de terrorismo estabelecidos nos instrumentos internacionais previstos pela CICT/2002.

De acordo com reportagem do Jornal Folha de São Paulo, a ONU teria criticado a aprovação da Lei antiterrorismo, por meio de nota do Escritório para a AS do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, tendo em vista que as definições são muito vagas e imprecisas, não sendo compatível com as normas internacionais de direitos humanos. A entidade ainda observa que a ambiguidade poderá dar margem à discricionariedade no momento da aplicação das sanções (TERENZI, 2016).

De acordo com matéria do Jornal *El País*, na visão de um grupo de 42 ONGs que acompanharam as discussões iniciais do projeto de Lei, ela seria inconstitucional porque fere a liberdade de manifestação, expressão e associação e vai contra o princípio da legalidade estrita, que diz que todas as leis penais devem ser de fácil compreensão do cidadão (BENITES, 2016).

Para Barbosa (2016), a Lei 13260/2016 não é uma norma explicativa, mas sim um tipo penal anormal, complexo e pluriofensivo, pois o legislador esqueceu de esboçar um tipo remetido de uma norma explicativa para “terror social” e para “organização terrorista”. Esta imprecisão tornaria a Lei um tipo penal aberto, contrariando o princípio da legalidade. Na mesma direção, Pereira (2016) observa que a Lei deixa alguns questionamentos, como o “que constitui terror social? Esse terror social deve ter uma abrangência? Qual seria a abrangência? Seria uma abrangência municipal, estadual ou federal?”.

Entretanto, o Art 19 da Lei incorporou ao parágrafo 2º do Art 1º da Lei 12850, de Ago 2013, que trata de repressão ao crime organizado, o inciso II, com o seguinte texto: “Esta Lei se aplica também: [...] às organizações terroristas, entendidas como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos” (BRASIL, 2016). Dessa forma, o legislador definiu o que vem a ser “organização terrorista”. Na análise de Gomes (2016), essa definição deveria ter sido mantida no corpo

do texto da Lei 13260/2016, entretanto, ao integrar esse dispositivo com o artigo 3º, chegar-se-á à conclusão de que organização terrorista seria aquela que pratica os atos de terrorismo previstos no artigo 2º, parágrafo 1º da Lei 13260/2016. O autor ainda observa que o legislador poderia ter avançado e aplicado, por analogia, o parágrafo 1º do Art 1º da Lei 12850/2013 para inserir como características da organização terrorista a divisão de tarefas, a cadeia de comando e a pluralidade de agentes.

De forma semelhante ao que ocorreu no 2º parágrafo do Art 41 quinto da Lei argentina, o parágrafo 2º, ainda do Art 2º da Lei antiterrorismo brasileira, faz a ressalva de que o disposto naquele artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais (BRASIL, 2016). Para a ONU, este dispositivo não garante que a lei não seja usada contra manifestantes e defensores de direitos humanos (TERENZI, 2016).

De forma distinta, na visão de Barbosa (2016a) o dispositivo deixa bem claro que não é crime o exercício conjunto ou a soma de exercícios de direitos como ato de resistência cívica ou desobediência civil. Ele observa que a Lei não define o bem jurídico, mas já impõe limites ao poder de punir e isso basta para que as manifestações políticas, movimentos sociais e outros com propósitos reivindicatórios não sejam encarados como crime de terrorismo.

A lei 13260/2016 ainda prevê pena a quem: promover, constituir, integrar ou prestar auxílio a organização terrorista (Art 3º - reclusão de 5 a 8 anos); realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito claro de consumir tal delito; recrutar, organizar, transportar ou municiar pessoas que viagem para país diferente de sua residência ou nacionalidade ou mesmo permaneçam no território; fornecer ou receber treinamento em Estado diferente daquele de sua residência ou nacionalidade ou mesmo dentro do território nacional (Art 5º e parágrafos – pena correspondente ao delito podendo ser diminuída); promover o financiamento direto das atividades terroristas ou financiamento de pessoa ou grupos terroristas, ainda que atuando de forma secundária ou eventual, do planejamento, da preparação ou da execução dos crimes previstos na Lei (Art 6º e seu parágrafo único - reclusão de 15 a 30 anos) (BRASIL, 2016).

Para Gomes (2016) é acertada a decisão do legislador em punir os atos preparatórios, considerando-se que o “uso massivo de armas de fogo automática e explosivos tem vitimado centenas de famílias e pelo fato de os terroristas não seguirem nenhum código de combatente, sem limites éticos, em ataques a alvos civis e militares, indistintamente.”. O autor ainda observa que acertadamente a cogitação de cometer o ato não é punível.

O Art 10 estabelece que mesmo antes de iniciada a execução do crime de terrorismo, na hipótese do Art 5º da mesma Lei (realização de atos preparatórios), aplicam-se as disposições do Art 15 do Código Penal brasileiro, isto significa dizer que o “agente que, voluntariamente, desiste de prosseguir na execução ou impede que o resultado se produza, só respon-

de pelos atos já praticados” (BRASIL, 1940; BRASIL, 2016). Gomes (2016) esclarece que se trata da desistência voluntária e arrependimento eficaz.

Os artigos 12 a 15 tratam sobre medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes de terrorismo ou equiparados, bem como da sua administração. Segundo Gomes (2016), a redação é baseada no que dispõe, de forma pormenorizada, a Lei 9613/98¹³. Segundo o autor, uma das deficiências legais da lei é não haver a previsão de pena de multa, com proporcionalidade e adequação aos crimes previstos no Art 6º e no seu parágrafo único, que dispõem sobre a criminalização do financiamento ao terrorismo. No que tange a esse delito, a Lei argentina parece ser mais abrangente do que a brasileira, atendendo plenamente aos preceitos do GAFI e da CICT/2002, além de também fixar multa a quem incorrer no crime.

Por fim, o autor conclui que apesar das imperfeições da lei e do uso de expressões vagas que podem gerar interpretações errôneas, a Lei 13260/2016 apresentou significativos avanços com a definição de atos de terrorismo, organização terrorista e criminalização do terrorismo, seu financiamento, seus atos preparatórios e a participação em organizações terroristas. Além disso, a Lei também atende aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

PARAGUAI

A Lei 4.024, de 24 Jun 2010, com **quatro artigos**, trata dos atos de terrorismo, associação terrorista e financiamento do terrorismo. Ela seria fruto de pressões do governo americano e da OEA em vista da suspeita de que a TFS, em especial Ciudad del Este, abrigue uma importante comunidade comerciante árabe que financia grupos fundamentalistas islâmicos (EL GOBIERNO, 2010).

Em seu Art 1º, o legislador define o terrorismo como sendo a realização, a sua tentativa ou a coação para a realização de atos puníveis previstos no Código Penal Paraguaio¹⁴, com a intenção de incutir ou causar terror à população paraguaia ou a de um país estrangeiro; aos órgãos constitucionais ou aos seus membros no exercício funcional; ou a uma organização internacional ou a seus representantes. Assim, os atos de terrorismo elencados pelo legislador na Lei 4024/2010 são puníveis com pena privativa de liberdade de 10 a 30 anos (PARAGUAI, 2010). De forma semelhante às outras legislações analisadas, a Lei paraguaia não fez qualquer remissão aos delitos prescritos nas Convenções Internacionais.

É interessante notar que o legislador incluiu a “tentativa” como ato punível, assim como há na Lei antiterrorismo argentina, conforme se observa no Art 5º que incorporou o Art 306 (ARGENTINA, 2011). Na legislação antiterrorismo brasileira não fica clara a punibilidade à tentativa, no entanto, na análise de Gomes (2016), a tentativa de ato de terrorismo pode ser enquadrada no que dispõe o Art 14, inciso II do Código Penal: “tentado, quando, iniciada a execução, não se consuma por circunstâncias alheias à vontade do agente”. Pune-se a tentativa com a pena correspondente ao crime consumado, diminuída de um a dois terços (BRASIL, 1940).

O Art 2º da Lei 4024/2010 define o crime de “Associação Terrorista” para punir quem criar uma associação, organizada de alguma forma,

13. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos na Lei; e cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

14. Genocídio, homicídio e lesões graves (Arts 319, 105 e 112); os estabelecidos contra a liberdade (Arts 125 a 127); os previstos contra as bases naturais da vida humana (Arts 197, 198, 200 e 201); os atos puníveis contra a segurança das pessoas frente à riscos coletivos (Arts 203 e 212); os estabelecidos contra a segurança das pessoas no trânsito terrestre, aéreo e naval (Arts 213 a 216); os estabelecidos contra o funcionamento de instalações imprescindíveis (Arts 218 a 220); e sabotagem (Arts 274 e 288) (PARAGUAI, 2010).

dirigida à realização de atos puníveis de terrorismo previstos no Art 1º da mesma lei; quem for membro da mesma ou participar dela; quem a sustentar economicamente ou a prover com apoio logístico; quem prestar apoio a ela; e quem a promover. Quem incorrer neste artigo poderá ser punido com prisão de cinco a quinze anos (PARAGUAI, 2010).

O legislador esclarece que será aplicado a quem incidir neste Art 2º o previsto nos incisos 3 e 4 do Art 239 do Código Penal Paraguaio, ou seja, quando a acusação ao participante for ínfima ou a sua contribuição foi secundária para o ato, o tribunal poderá prescindir da pena. Significa, também, que o tribunal poderá atenuar a pena ou até mesmo prescindir dela quando o autor se esforçar voluntariamente em impedir a continuação da associação ou o cometimento de um ato punível e, ainda, quando o autor comunicar à autoridade competente seu conhecimento de atos ou do planejamento dos mesmos em tempo oportuno para evitar a sua efetivação (Ibidem). De forma similar, na legislação argentina também há a previsão de redução de pena para quem colaborar na investigação de atos terroristas (ARGENTINA, 2000). Na legislação brasileira que trata do tema não foi verificado dispositivo com esta finalidade.

O Art 3º da Lei 4024/2010 define que cometerá crime de financiamento de terrorismo quem prover, quitar ou recolher objetos, fundos ou outros bens, com o propósito de que eles sejam utilizados ou sabendo que serão utilizados total ou parcialmente para a realização de qualquer uma das infrações previstas no Art 1º da Lei em estudo. A pena prevista é prisão de cinco a quinze anos a quem incorrer neste artigo (PARAGUAI, 2010).

Nesse mesmo sentido, a Lei 1015/1997 regula as obrigações, atuações e os procedimentos para prevenir e impedir a utilização do sistema financeiro e outros setores da atividade econômica na realização dos atos destinados à legitimação do dinheiro ou de bens que procedam, direta ou indiretamente, das atividades caracterizadas como crimes de lavagem de dinheiro ou de bens. Assim, no seu Art 3º “Tipificação do delito de lavagem de dinheiro ou de bens”, o legislador incluiu o terrorismo ao definir que comete crime de lavagem de dinheiro ou bens quem com dolo ou culpa “oculte um objeto proveniente de um crime, ou de um delito perpetrado por um grupo criminoso ou **grupo terrorista** [...]” (PARAGUAI, 1997). A sanção para o crime de lavagem de dinheiro será prisão de dois a dez anos. No entanto, há a ressalva que o juiz poderá deixar de aplicar a pena se houver colaboração espontânea e efetiva com as autoridades (Ibidem). Assim como no caso da legislação brasileira, não está prevista a multa para quem incorrer no crime de financiamento do terrorismo.

Por sua vez, a Lei 4503, de 26 Out 2011, complementa a Lei antiterrorista ao regular como medida preventiva a imobilização imediata dos fundos ou ativos financeiros das pessoas físicas e jurídicas sobre quem existam suspeitas de estarem vinculadas ao financiamento do terrorismo ou a uma associação terrorista (PARAGUAI, 2011). Esse dispositivo também é encontrado nas legislações brasileira e argentina e cumpre uma orientação dos organismos internacionais. Esta norma legal foi um passo importante para que o país saísse da chamada lista cinza do GAFI, destinada àqueles Estados que não estejam atendendo às recomendações do organismo quanto ao combate ao financiamento do terrorismo (PARA-

GUAI, 2014).

Em artigo publicado no periódico ABC, da capital paraguaia, o editor apontou que a criminalização da conduta do terrorismo é correta do ponto de vista social, de acordo com os princípios jurídicos e democráticos, uma vez que esse flagelo é sentido pela comunidade nacional e internacional como absolutamente antagônico a todos os princípios fundamentais que formam o sistema de funcionamento normal da sociedade (QUÉ PRETENDE, 2010).

Entretanto, assim como ocorreu na Argentina e no Brasil por ocasião da promulgação da Lei antiterrorismo, no Paraguai também houve críticas no sentido de que a legislação poderia servir como uma ferramenta de perseguição a movimentos sociais e que o judiciário poderia interpretar qualquer ato de violência como um ato de terrorismo (EL GOBIERNO, 2010; LEIVA et al, 201-). Ressalta-se que, diferentemente das legislações argentina e brasileira, a Lei paraguaia não coloca nenhum tipo de ressalva resguardando as manifestações políticas, movimentos sociais e outros com o objetivo de defender direitos e garantias constitucionais.

De acordo com a Coordenadoria de Direitos Humanos do Paraguai, entidade que faz oposição ao governo paraguaio, a definição de terrorismo prevista na Lei 4024/2010 contém uma formulação genérica que não atende ao postulado de estabelecer com precisão a combinação entre a conduta prevista como crime e a sanção penal. Destaca que com esta situação abre-se a possibilidade de que critérios políticos selecionem a intensidade da punição a ser aplicada (CODEHUPY, 2012).

Do ponto de vista das Organizações sociais, a Lei 4024/2010 constitui um retrocesso grave no que diz respeito ao direito penal, uma vez que não distingue precisamente as condutas que são meios legítimos de expressão da opinião pública, de descontentamento e de protestos daqueles atos que possam ser considerados perigosos e puníveis. Portanto, a Lei poderia ser usada como um instrumento legal para criminalizar atos de protesto social, sob crimes ainda mais graves que nos termos do Código Penal. Faz crítica ainda ao fato de que sendo os tipos penais ambíguos e indefinidos, amplia-se o poder de repressão, aumentando os poderes das forças policiais, de inteligência, de promotores e de juízes (LEIVA et al, 201-).

Por fim, em que pese as críticas, o governo paraguaio tem afirmado que sua luta contra o terrorismo tem se sustentado na vigência do Estado de direito e no respeito irrestrito aos direitos humanos, requisitos que considera indispensáveis para a erradicação deste fenômeno de irrestritas proporções (PARAGUAI, 2014).

Considerações finais

Conforme abordado anteriormente, o presente trabalho teve como objetivo apresentar a TFS sob a ótica do terrorismo e analisar em que medida a legislação antiterrorista da Argentina, do Brasil e do Paraguai está adequada para lidar com este fenômeno de repercussão global.

A TFS tem vivido há muitos anos sob suspeitas, especialmente de autoridades norte-americanas, de servir de apoio logístico e de refúgio para terroristas e de que os seus habitantes árabes sejam financiadores

de organizações terroristas como o Hizballah. Esta teoria ganhou força tendo em vista a porosidade da fronteira tríplice, materializada pelo intenso fluxo de pessoas, veículos e mercadorias, elevada circulação de dinheiro sem procedência, descaminho, contrabando e tráfico de drogas e de armas. Tudo isso ainda é agravado pela dificuldade que as autoridades encontram em fiscalizar a extensa fronteira.

Ainda que o governo dos países da TFS se esforcem para contradizer toda a suspeição que envolve a região e que nada de concreto relacionado à existência de organizações terroristas e ao financiamento do terrorismo tenha sido comprovado, até o momento, pelas autoridades dos três Estados, a TFS trouxe para dentro da AS, mesmo que retoricamente, o jihadismo, juntamente com toda a problemática que o envolve, como o medo, a incerteza e a pressão de autoridades internacionais por adoção de medidas que busquem prevenir ou até mesmo combater esta ameaça.

Assim é que Argentina, Brasil e Paraguai são signatários dos principais tratados internacionais sobre o terrorismo, com destaque para o Convênio Internacional para a repressão ao financiamento do Terrorismo, de 1999, da ONU, e para a CICT/de 2002, da OEA. Além disso, os três países promulgaram suas legislações disciplinando o terrorismo, onde se tratou de tipificar o ato terrorista, a atuação de grupos terroristas e o financiamento do terrorismo. Costumeiramente são chamadas de Lei antiterrorismo.

Tendo em vista a escassez de fontes acadêmicas que tratem especificamente sobre as legislações promulgadas pelos Estados da TFS e de análises jurídicas isentas, é difícil concluir sobre a adequação ou não dessas legislações para lidar com o fenômeno do terrorismo. No entanto, ao que tudo indica, as legislações analisadas estão alinhadas com os principais pontos das convenções internacionais supracitadas, ainda que não seja feita referência a elas ou aos delitos que dela fazem parte.

Embora tenham sido apontadas inúmeras imperfeições nas Leis, como ambiguidade e imprecisão, os legisladores preocuparam-se em definir o ato terrorista e prever penas graves para quem incorrer nesta situação. Da mesma forma o fizeram para aqueles que se associarem para o cometimento de tais atos e aqueles que, direta ou indiretamente, financiarem essas atividades.

Ainda que tenham sido originadas por pressões externas, estas Leis sinalizam um avanço jurídico na luta contra o terrorismo internacional e parecem oferecer um certo respaldo jurídico frente a este flagelo global. Entretanto, os três países têm sofrido pressão de entidades relacionadas aos direitos humanos, de sindicatos, de ONGs, de movimentos de luta pela terra e de outras tantas associações que entendem que as Leis anti-terrorismo podem servir como mecanismo de perseguição política a movimentos sociais que lutam por direitos e garantias constitucionais e que, dada a amplitude das definições, o Poder Judiciário poderia interpretar qualquer ato de violência como um ato de terrorismo. Nesse sentido, Lassar (2015, p. 56) afirma que “qualquer legislação de prevenção e combate ao terrorismo é complexa, possui um alto custo social e institucional de implementação e, certamente, levantará oposição”.

Por fim, não se deve esquecer que o terrorismo é um fenômeno complexo e em constante mudança, o que implica dizer que as legislações que tratam do assunto também deverão acompanhar essa evolução, de modo a se manterem eficientes e eficazes na luta contra o terror. É importante, também, que toda modificação seja permeada de discussão com a sociedade e seja conduzida em cooperação com os vizinhos.

Referências

- ABBOTT, Philip K. A ameaça terrorista na área da tríplice fronteira: mito ou realidade. **Military Review**, Fort Leavenworth, v. xx, n. x, p.18-23, jan/fev, 2005.
- ALVARADO, Dante N. La Convención Interamericana contra el terrorismo: algunas consideraciones para su implementación en las legislaciones internas de los países. **Agenda Internacional**, v. 10, n. 19, p. 221-244, 2003.
- AMARAL, Arthur B. do. A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror: dinâmicas de constituição da ameaça terrorista no Cone Sul. **Carta Internacional**, v. 2, n. 2, p. 48-58, 2007.
- AMARAL, Arthur B. do. Para além da Guerra ao Terror? Balanço atual e perspectivas futuras sobre a questão da Tríplice Fronteira. In: ZHEBIT, Alexander; DA SILVA, Francisco C. T. (Orgs.). **Neoterrorismo: reflexões e glossário**. Rio de Janeiro: Gramma, 2009. p. 245-278.
- ARGENTINA. Ley nº 26.734, de 27 de dezembro de 2011. Modificación del Código Penal. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 27 dez 2011. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192137/norma.htm>. Acesso em: 12 jul 2016.
- ARGENTINA. Ley nº 25.241, de 17 de março de 2000. Reducción de Penas a Quienes Colaboren en la Investigación de Hechos de Terrorismo. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 17 mar 2000. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_arg_fia_ley25241_sp.htm. Acesso em: 12 jul 2016.
- ARGENTINA. Ley nº 25.246, de 5 de maio de 2000. Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo. Unidad de Información Financiera. Deber de informar. Sujetos obligados. Régimen Penal Administrativo. Ministerio Público Fiscal. Derógase el artículo 25 de la Ley 23.737. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 05 maio 2000b. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62977/texact.htm>. Acesso em: 12 jul 2016.
- BARBOSA, Ruchester M. Lei Antiterrorismo e Direito Penal do Inimigo. **Canal Ciências Criminais** [online], 14 Abr 16. Disponível em: <http://canalcienciascriminais.com.br/lei-antiterrorismo-e-direito-penal-do-inimigo/>. Acesso em: 13 jul 16.
- BARBOSA, Ruchester M. Lei 13.260/2016 é um ato terrorista à hermenêutica constitucional. **Boletim de Notícias Conjur** [online], 22 mar 2016a. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-mar-22/academia-policia-lei-132602016-ato-terrorista-hermeneutica-constitucional>. Acesso em: 15 jul 16.
- BENITES, Afonso. Sob pressão internacional, Câmara aprova lei que tipifica o terrorismo. **El País**. Brasília, 25 fev 2016. Seção Brasil. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/24/politica/1456351659_569702.html. Acesso em: 15 jul 16.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm#art. Acesso em: 16 jul 2016.
- BRASIL. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7170.htm. Acesso em: 18 jul 16.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 out 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 03 jul 2016.
- BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 ago 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 17 jul. 16.

BRASIL. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Diário Oficial da União** – Edição extra, Brasília, DF, 17 mar 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm#art19. Acesso em: 01 jul. 2016.

CARNEIRO. Camilo P. **Fronteiras Irmãs: transfronteirização na Bacia do Prata**. Porto Alegre: Editora Ideograf, 2016. 273p

CASTRO, Isabelle C. S. de. O governo Barack Obama, a Tríplice Fronteira e o terrorismo: um estudo de caso. In: 39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT 29 - Política Internacional, 26 a 30 out 2015, Caxambu-MG. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9717&Itemid=461. Acesso em: 06 jul 16.

CODEHUPY. Informe Sombra al cuarto, quinto y sexto informes periódicos, previstos para el 2003, 2007 y 2011, presentados en respuesta a la lista de cuestiones (CAT/C/PRY/Q/4-6). Coordinador de Derechos Humanos do Paraguai, [s.l], 2012. Disponível em: http://www.codehupy.org/upload/pdf_bibliotecas/CAT%20Informe%20Sombra%20Paraguay-Espa%C3%83%C2%B1ol.pdf. Acesso em 15 jul 16.

DURRIEU, Roberto. Ley antiterrorismo: una muestra más de la expansión injustificada y abusiva del derecho punitivo. **Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires**, Tomo 75. n. 1. p. 9-26, julho 2015. Disponível em: <http://www.colabogados.org.ar/larevista/articulo.php?id=140>. Acesso em: 14 jul 2016.

EL GOBIERNO pone en vigencia la ley antiterrorista. **Paraguay.com**. [Periódico online], 25 jun. 2010. Disponível em: <http://www.paraguay.com/nacionales/el-gobierno-pone-en-vigencia-la-ley-antiterrorista-32670?ep=true>. Acesso em 16 jul 16.

EL KIRCHNERISMO impuso su mayoría y aprobó la polémica ley antiterrorista. **La Nación**. Buenos Aires, 22 dez. 2011. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/1434753-el-kirchnerismo-impuso-su-mayoria-y-aprobo-la-polemica-ley-antiterrorista>. Acesso em 6 jul. 16.

FERREIRA, Marcos A. Os órgãos governamentais brasileiros e a questão do terrorismo na Tríplice Fronteira: divergências de percepções e convergências nas ações. **Carta Internacional**, v. 7, n. 1, p. 102-117, 2012.

GOMES. Rodrigo C. Críticas à lei de enfrentamento ao terrorismo e seus avanços. **Boletim de Notícias Conjur** [online], 05 abr. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-abr-05/academia-policia-criticas-lei-enfrentamento-terrorismo-avancos>. Acesso em: 18 jul. 16.

HUDSON, Rex. Terrorist and organized crime groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America. In: **Federal Research Division, Library of Congress**, Washington, DC, 2003. Revisado em dez. 2010. Relatório. Disponível em: https://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrg-Crime_TBA.pdf. Acesso em: 20 jun. 16.

KORSTANJE, Maximiliano E. “Análisis sobre la Ley antiterrorismo”. **Contribuciones a las Ciencias Sociales** [online], jul. 2012. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/cccs/21/mek.html>. Acesso em 06 jul. 16.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000100047&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 jul. 16.

LEIVA. Alicia A; BARRETO, Francisco D. E.; LÓPEZ, Aldo; CORVALÁN, Ramón; BAREIRO, Mirtha; ALDERETE, Alberto. Denuncia Cívica Formal de Organizaciones Sociales al Juicio Ético al Parlamento. [201-]. Disponível em: http://www.pojaju.org.py/2/wp-content/uploads/2012/08/escrito_de_denuncia_juicio_etico-11.pdf. Acesso em: 15 jul. 16.

NAPOLEONI, L. **A fênix islamista: o estado islâmico e a reconfiguração do Oriente Médio**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. 173p.

NORIEGA, Roger; CARDENAS, José. The mounting Hezbollah threat in Latin America. **American Enterprise Institute** [online], 6 out. 2011. Disponível em: <https://www.aei.org/publication/the-mounting-hezbollah-threat-in-latin-america/>. Acesso em 01 jul. 16.

OEА. **Declaración de Lima para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo**. Lima, Perú, 23 a 26 abr. 1996

OEА. **Convención Interamericana Contra el Terrorismo. Organización de Estados Americanos**. Bridgetown, Barbados, 03 jun. 2002.

ONU. **Convenio Internacional para la represión de la financiación del Terrorismo**. Conselho de Segurança das Nações Unidas. 9 dez. 1999.

PARAGUAI. Ley nº 4.024, de 24 de junho de 2010. Que Castiga los Hechos Punibles de Terrorismo, Asociación Terrorista y Financiamiento del Terrorismo. **Gaceta Oficial**, Assunción, 24 jun. 2010. Disponível em: <http://www.seprelad.gov.py/biblioteca/1-leyes/11-ley-n-4024-que-castiga-los-hechos-punibles-de-terrorismo-asociacion-terrorista-y-financiamiento-del-terrorismo>. Acesso em: 17 jul. 16.

PARAGUAI. Ley nº 1.015, de 10 de janeiro de 1997. Previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes. **Gaceta Oficial**. Asunción, 10 jan. 1997. Disponível em: <http://www.bacn.gov.py/OTg4&ley-n-1015>. Acesso em 16 jul. 16.

PARAGUAI. Lei nº 4.503, de 26 de outubro de 2011. De la Inmovilizacion de fondos o activos financieros. **Gaceta Oficial**. Asunción, 26 out. 2011. Disponível em: <http://www.bb.com.br/docs/pub/atend/assuncao/dwn/Ley4503.11.pdf>. Acesso em: 16 jul. 16.

PARAGUAI. **Misión Permanente de la República del Paraguay ante las Naciones Unidas**. Declaración de la República del Paraguay. Tema 107 “Medidas para eliminar el terrorismo internacional” Nova Yorque, 7 out. 2014. Declaração.

PASQUALE, Federico Di. Análisis de la ley de Argentina contra el financiamiento del terrorismo. **Control Capital.Net** [online], 21 out. 2014. Disponível em: <http://www.controlcapital.net/noticia/1142/firmas/analisis-de-la-ley-de-argentina-contra-el-financiamiento-del-terrorismo-por-federico-di-pasquale.html>. Acesso em: 5 jul. 2016.

PEREIRA, Jeferson B. Breves comentários sobre a Lei Antiterrorista no Brasil - A invasão terrorista normativa e monstruosa na estrutura jurídica brasileira. **Jus Navigandi**. [Periódico online], mar 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/47657/breves-comentarios-sobre-a-lei-antiterrorista-no-brasil-a-invasao-terrorista-normativa-e-monstruosa-na-estrutura-juridica-brasileira>. Acesso em: 15 jul 16.

PINTO, Paulo G.H. da R.; MONTENEGRO, Silvia. As Comunidades Muçulmanas na Tríplice Fronteira: Identidades Religiosas, Contextos Locais e Fluxos Transnacionais. In: **Twenty-Sixth Brazilian Anthropology Meeting**, 01 a 04 jun. 2008, Porto Seguro-BA. Disponível em: <http://www.anthropologiaislam.com.br/file/114531/sm-2008-as-comunidades-muculmanas-na-triplice-fronteira.pdf>. Acesso em: 02 jul. 16.

QUÉ ESTABLECE la ley antiterrorista. **La Nación**. Buenos Aires, 25 mar 2013. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/1566712-que-dice-la-ley-antiterrorista-que-aplicaria-el-gobierno-contra-los-sojeros>. Acesso em 02 jul. 16.

¿QUÉ PRETENDE proteger nuestra ley penal contra el terrorismo? **ABC.Color**. [Periódico online], Asunción, 11 out 2010. Disponível em: <http://www.abc.com.py/articulos/que-pretende-proteger-nuestra-ley-penal-contra-el-terrorismo-171305.html#>. Acesso em 16 jul. 16.

RABOSSA, Fernando. **Nas ruas de Ciudad del Este: vidas e vendas num mercado de fronteira**. 2004. Tese. (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/133968/mod_resource/content/1/Rabossi.Nas%20ruas%20de%20Ciudad%20del%20Este.pdf. Acesso em 03 jul. 16.

RAPOPORT, David. The Four Waves of Modern Terrorism. In: CRONIN, Audrey Kurth; LUDS, James M. (Orgs.). **Attacking terrorism: Elements of a grand strategy**. Georgetown University Press: 2004, p. 46-67.

RELATÓRIO dos EUA aponta preocupação com terrorismo na Tríplice Fronteira. **Veja.com** [online], 30 abr. 14. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/mundo/relatorio-dos-eua-aponta-preocupacao-com-terrorismo-na-triplice-fronteira/>. Acesso em 01 jul. 2016.

SUAREZ, Marcial A. G. Terrorismo e política internacional: uma aproximação à América do Sul. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 2, p. 363-396, 2012.

TERENZI, Gabriela. ONU critica aprovação do projeto da Lei Antiterrorismo pelo Congresso. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 22 fev 2016. Caderno poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/02/1743863-onu-critica-aprovacao-do-projeto-da-lei-antiterrorismo-pelo-congresso.shtml>. Acesso em: 15 jul 16.

UNODC. **Handbook on Criminal Justice Responses to Terrorism**. United Nations Office on Drugs and Crime. New York: 2009. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Handbook_on_Criminal_Justice_Responses_to_Terrorism_en.pdf. Acesso em: 03 jul. 16.

En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe

*In the folds of history: South-South cooperation and
integration process in to Latin America and the Caribbean*

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p57](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p57)

Rafael Domínguez Martín¹

Recebido em: 27 de janeiro de 2017

Aprovado em: 28 de janeiro de 2017

Dossier: Cooperación
Sur-Sur y procesos de
integración en América
Latina, frente al cambio
de ciclo político re-
gional. Coordinado por
Giuseppe Lo Brutto y
Rafael Domínguez Mar-
tín, coordinadores del
grupo de investigación
en CSS e Integraciones
regionales de REEDES

1. Director de la Cátedra de Cooperación
Internacional y con Iberoamérica, Depar-
tamento de Economía, Universidad de
Cantabria. ORCID: [orcid.org/0000-0002-
5938-0023](https://orcid.org/0000-0002-5938-0023)

En lo que va de siglo XXI, la Cooperación Sur-Sur (CSS) y los procesos de integración en América Latina y el Caribe parecen reproducir de manera comprimida los vaivenes de su historia durante la segunda mitad del siglo XX: en esas cinco décadas, se pasó del “despertar del Sur” (AMIN, 2010, p. 119) basado en la cooperación económica para la autodeterminación colectiva – tal y como reflejan la Declaración y el Programa de Acción del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y la Carta de Derechos y Deberes de los Estados (1974) – de la “era de Bandung” (AMIN, 2014, p. 63), a la domesticación de la CSS como cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) a partir del Plan de Acción de Buenos Aires (1978), que consolidó la visión reduccionista de la CSS y complementaria de la cooperación Norte-Sur, después de la pesadilla de la crisis de la deuda y la demolición de la institucionalidad de la que habían logrado dotarse los países del Sur a través de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1964).

En efecto, existen fuertes paralelismos entre ese ciclo histórico de auge y decadencia de la CSS en la segunda mitad del siglo XX y el período de “resurgimiento de la CSS” en el nuevo Milenio (GOSOVIC, 2016; véase también LECHINI, MORASSO, 2015, p. 115) hasta llegar a lo que Lo Brutto y González-Gutiérrez, en el artículo que abre este monográfico (“Realidades y desafíos contemporáneos de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe”), denominan la crisis de identidad de la CSS.

Aterrizado a América Latina y el Caribe, ese proceso de comprensión histórica se basa también en un doble paralelismo. Por un lado, el paralelismo que se produce entre el apogeo de la CSS con las integraciones regionales autónomas, libres de imposiciones externas (VACA, 2017, p. 42), como expresión de la cooperación económica entre países en desarrollo (del proyecto de Mercado Común Latinoamericano de 1959 al tándem ALBA-UNASUR a inicios del siglo XXI), y la coincidencia de ciclos alcistas

de los *commodities* en general y el petróleo en particular de los 70 y el de la “década idílica” posterior a 2004 (OCAMPO, 2015, p. 8). Por otro lado, el paralelismo que se da entre la reducción de la CSS a CTPD – integrándola de manera subalterna, con el concurso inestimable de la Secretaría General Iberoamericana, en las disciplinas de la cooperación internacional del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE – con la promoción de esquemas de inserción subordinada en la economía internacional (el nuevo regionalismo de la década de 1990 y su último epígono: la Alianza del Pacífico), y la inflexión del ciclo con estancamiento primero y crisis económica después.

La consagración de China como nuevo campeón de la globalización.....

Pero las vidas paralelas de la CSS no aseguran que la historia se repetirá mecánicamente en el inmediato futuro, marcado por el fin del *boom* de los *commodities* en lo económico y el cambio de ciclo en lo político (LLENDERROZAS, 2016, p. 59-60; PETERS, 2016, p. 44). EEUU no es lo que era (una potencia hegemónica) y ya no puede “seguir pagando el precio de sus estrategias hegemónicas” (SIMON, 2017), y China no hace parte del club de los damnificados por las reglas de juego de la globalización, sino que, junto con India, es uno de sus más claros beneficiarios, y se ha convertido en la segunda economía del mundo (MORRISON, 2015, p. 9). De hecho, en el contexto de la nueva “multipolaridad emancipatoria” (THAKUR, 2013, p. 1795), China ha llegado a América Latina y el Caribe con voluntad de quedarse. Esta vocación de permanencia de China en la región, que acaba de renovarse con el nuevo *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe* de noviembre de 2016², tiene el propósito de completar, según unos, su proyecto de “globalización sin hegemonía” (AMIN, 2010, p. 119) – que recuerda a lo que Bockman (2014, p. 110) ha llamado “globalización socialista” en referencia al histórico Plan de Acción del NOEI – y, según otros, un proyecto de “globalización sur-sur” del tipo quítate tú para ponerme yo que empezó en África (MOHAN, 2013, p. 1268), y que reproduce también en América Latina y el Caribe las lógicas centro-periferia (SLIPAK, 2014, p. 113; DUSSEL, 2015). En cualquiera de los dos casos, parece que China, a la cabeza de los BRICS, podría estar “abrazando y reestructurando el sistema capitalista mundial desde dentro en vez de salirse o desafiándolo desde fuera” (GOLUB, 2013, p. 1002), a la vez que iría “aprovechando los clubes de gobernanza global” (como el G20 y la OMC) para “configurar un orden paralelo” (VILLAMAR, 2016, p. 11).

Aparentemente la CSS vive una crisis de identidad en América Latina y el Caribe por dos factores: la pérdida de fuelle económico de los países que ejercieron como locomotoras de la misma (Venezuela y Brasil) debido a la “desaceleración” del crecimiento de China (que aún así sigue siendo uno de los más altos del mundo); y la profundización de la fragmentación de los procesos de integración, inmersos en la agitación propia de las disputas políticas entre los nuevos operadores de la restauración conservadora (los Macri y los Temer) y los gobiernos progresistas en fase menos terminal de lo que sus enterradores prematuros desde la academia

2. El documento está disponible en <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1418256.shtml>.

y los medios del *establishment* pretenden (en el caso de Maduro o Raúl Castro). Sin embargo, parece muy improbable que en el futuro vuelva a darse una nueva domesticación de la CSS como la que hubo desde principios de la década de 1980 en forma de CTPD.

Y será muy difícil que se repita la desactivación de la CSS como cooperación económica para la reestructuración del orden económico internacional porque China – con su flamante nuevo estatus de economía de mercado en la OMC reconocido en noviembre de 2016, “que provocará un cambio de 180 grados en el comercio mundial” (MARTÍNEZ CORTÉS, 2016) –, se ha erigido como el nuevo campeón de la globalización, obteniendo su consagración en la reunión anual del Foro Económico Mundial de Davos de enero de 2017, donde el presidente Xi Jinping hizo una auténtica oda a la globalización³.

Ciertamente China tratará de conducir la globalización a su manera a través de los dos proyectos geoestratégicos estrella que impulsa. El primero es el Regional Comprehensive Economic Partnership (RPEC) para los diez miembros del ASEAN y los seis países que tienen tratados de libre comercio con el ASEAN (la propia China, India, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda), acuerdo mega-regional que podría quedar envuelto en el Área de Libre Comercio para Asia Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés) para los 21 países que integran el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) (WANG, 2015; LEHMACHER, 2016; UGARTECHE, 2016). El segundo es la iniciativa One Belt One Road (OBOR) de 2013, comparada con el Plan Marshall (Xi Xiping anunció en Davos que en mayo de 2017 se celebrará en Beijing el Belt and Road Forum for International Cooperation), y sus dos ejes articulados – el Cinturón de la Ruta Económica de la Seda hacia Eurasia y la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI hacia Asia y África – apoyados con la artillería financiera multilateral del New Development Bank de 2015 (50\$ mil millones que esperan duplicarse), del Asian Infrastructure Investment Bank de 2015 (100\$ mil millones) y la bilateral del Fondo de la Ruta de la Seda de 2014 (40\$ mil millones) (LEHMACHER, 2016; JIANG, 2016, p. 1; SUMMERS, 2016, p. 1630-1631, p. 1638). Ante el repliegue proteccionista y nacionalista de EEUU (como evidencia el decreto de retirada del Trans-Pacific Partnership, y los anuncios de renegociación del TLCAN, de aranceles punitivos a los productos chinos y de un recargo a los mexicanos del nuevo presidente Trump) parece que la globalización seguirá adoptando “características chinas” (HENDERSON et al., 2013), y que China – que “no solo se ha beneficiado de la globalización económica, sino que ha contribuido a ella”, como recordó el presidente Xi Xiping en Davos – “podría ser el líder de la siguiente fase de la globalización”, ocupando el espacio que deja vacío EEUU (LEHMACHER, 2016), lo cual ya ha despertado las primeras reacciones desfavorables en Washington (ECONOMY, 2017), que anticipan lo que puede ser el gran conflicto de la era Trump.

En América Latina y el Caribe, China seguirá afirmándose como un operador político clave, consolidando el diálogo político, como pilar de máximo rango de la CSS, institucionalizado con el Foro China-CE-LAC de 2015 y su Plan de Cooperación 2015-2019, que se ha vuelto a significar como “cooperación económica” (CEPAL, 2015, p. 69-76; NIU, 2015, p.

3. Xi defendió la globalización como “un resultado natural del progreso científico y tecnológico” y como “una tendencia histórica” inescapable de consecuencias netamente positivas, que deben maximizarse con más innovación, arreglos institucionales de liberalización y apertura del comercio y la inversión (basados en juegos ganar-ganar que “digan no al proteccionismo”), y una gobernanza económica internacional “justa y equitativa”. Ver el discurso completo en <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>.

4. En este sentido, la afirmación de Lechini y Morasso (2015, p. 118) de que “los BRICS son emergentes, pero no todos hacen CSS”, si es que se refieren con ello a China, carece del más mínimo rigor histórico, no solo porque la CSS genuina es cooperación económica que engloba la CTPD (DOMÍNGUEZ, 2016, p. 66), sino porque desde la década de 1980 China ya envolvió su cooperación económica como “cooperación Sur-Sur” y porque en 2009 formuló su estrategia diplomática –sobre la base de su experiencia en los últimos sesenta años – identificando sus relaciones con los países en desarrollo como epicentro de su política exterior (YU, 2015, p. 1047, p. 1054, p. 1056).

5. “China propulsará su cooperación en conjunto con América Latina y el Caribe, con el Foro China-CELAC como plataforma principal, ateniéndose, en la cooperación, al principio de trato de igualdad, el objetivo de beneficio mutuo y ganancia compartida, las formas flexibles y pragmáticas y el espíritu de apertura e inclusión. Al mismo tiempo, afianzará el diálogo y la colaboración con los organismos subregionales concernientes e instituciones financieras multilaterales de la región para formar una red de cooperación en conjunto China-ALC integral y equilibrada”.

6. Véase <http://www.cepal.org/en/pres-releases/chinas-president-reaffirms-strategic-partnership-latin-america-and-caribbean-visit>.

7. Los datos se refieren a 2015 y están disponibles en <http://trademap.org/Bilateral.aspx>.

44-45)⁴ y que el reciente *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe* ha elevado a la categoría de “asociación de cooperación integral”. Con ella China pretende “la suscripción de tratados de libre comercio” y “la diversificación estructural del comercio entre China y América Latina y el Caribe”, así como “ahondar junto con los países latinoamericanos y caribeños la cooperación Sur-Sur⁵, consolidar el sistema de comercio multilateral e impulsar la reforma de la gobernanza global para edificar un sistema económico mundial abierto”.

Así, la creciente rivalidad geoestratégica entre EEUU y China tendrá al sur del Río Grande uno de sus tableros de juego decisivos, en la medida en que la región de América Latina y el Caribe hace de pivote entre un Atlántico que se desinfla por momentos (con el Brexit y el torpedo Trump a la línea de flotación del proyecto de la UE en medio de su naufragio auto-infligido) y un Pacífico que concitará la mayoría de las preocupaciones, las disputas, los esfuerzos y las oportunidades de futuro. De ahí la importancia de los dos proyectos chinos de infraestructura que están sobre la mesa (el Canal de Nicaragua y el Tren Bioceánico Brasil-Perú, más el apoyo técnico y financiero al Túnel Bioceánico Chile-Argentina), y que permitirían envolver conjuntamente la estrategia de globalización de China para Eurasia, África y América Latina y el Caribe (ILYÁSOVA, SÉRVINOV, 2015; NIU, 2015, p. 43; YU, 2015, p. 1058-1059), sobre la base de un refuerzo de las relaciones con una UE reconciliada con Rusia (SUMMERS, 2016, p. 1638) y una asociación estratégica comprehensiva con América Latina y el Caribe. Dicha asociación fue reafirmada durante la vista de Xi Xiping a la CEPAL en noviembre de 2016⁶, y es esencial para reconfigurar el orden mundial saliéndose del cerco de contención que EEUU, durante la presidencia de Obama, desplegó contra China, y de paso diversificar sus relaciones comerciales muy dependientes de EEUU, UE y Japón propulsando una América Latina próspera que demande productos chinos (YU, 2015, p. 1048, p. 1050, p. 1061-1062).

Y aquí puede que Trump se lo ponga fácil a China puesto que su rechazo a las estrategias de hegemonía global “abre un espacio político para la configuración de un nuevo ordenamiento internacional” y “ofrece al resto del mundo una oportunidad para configurar más democráticamente el mundo multipolar” (SIMON, 2017). Los países latinoamericanos más vinculados a EEUU – como a juzgar por las estadísticas de la cuota norteamericana de sus exportaciones son Guatemala (35%), Jamaica (37%), Ecuador (39%), Costa Rica (41%), Venezuela (42%), Honduras (43%), El Salvador (47%), República Dominicana (54%), Nicaragua (54%) y México (81%)⁷ – son los que “más razones tienen para temer la política de robustecimiento económico y militar de Trump” (SIMON, 2017). A estos no les vendrá mal tener un plan B con China como aliado si, como en el caso de varios de Centroamérica, no disponen de él; y México, que tiene la categoría de socio estratégico con China desde 2003, elevada a la de asociación estratégica comprehensiva en 2013 (ZHONPING, JING, 2014, p. 18), debe empezar a pensar en activarlo ya y mirar hacia América del Sur por fuera del Caballo de Troya de la Alianza del Pacífico.

Está por ver si China, como nuevo líder de la globalización, ocupará el vacío dejado por la retirada de EEUU comportándose de acuerdo a

los vicios de los donantes del CAD que forman parte de las críticas habituales a su CSS (DOMÍNGUEZ, 2012, pp. 271-274; JIANG, 2016). Aunque todo parece indicar que no es esa la tradición de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica en que la potencia ha basado tradicionalmente sus relaciones internacionales y de cooperación (YU, 2015, p. 1057), y que, por cierto, están incluidos en el *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe* de 2016, como lo estuvieron en la primera visita del presidente chino, Yang Shangkun, a la región en 1990 (YU, 2015, p. 1056-1057). Como señala Simon (2016), “el estilo de los chinos no ha sido el de extorsionar económicamente a otros países y forzarlos a desmantelar aranceles u otros sectores de prestación de servicios básicos para abrirlos a la competencia exterior” a la manera que hacen la UE (a cambio de ayuda y acceso a su mercado) y EEUU (a cambio de no excluirlos de tal acceso).

Por eso, más que de crisis de identidad de la CSS, habrá que ver su evolución futura hacia lo que podría ser un Bandung II con la convergencia de los BRICS, el Movimiento de los Países No Alineados y el G77 capaz de llevar a la CSS “hacia el centro del escenario mundial” (GOSOVIC, 2016, p. 740, p. 742), en un contexto que algunos ven como “un nuevo comienzo democrático de la política mundial”, donde países gobernados de acuerdo a esquemas no democrático-liberales como China y Rusia son “los que quieren regular democráticamente la globalización”, mientras que las democracias liberales de EEUU y la UE “se aferran a escala global a estructuras antidemocráticas” (SIMON, 2017). Ese proceso de transición de la CSS precisa para ser entendido no sólo tomar en cuenta la geopolítica internacional contemporánea en la que los BRICS pueden desempeñar un papel benigno hacia un orden mundial “más razonable y más estable” (BOBRÓVNIKOV, 2015, p. 17), sino también requiere una cabal comprensión de la propia CSS en perspectiva histórica. En lo que sigue se adelantan los lineamientos principales de la misma, a modo de ensayo general de despliegue, con el objetivo de contextualizar la presentación de los tres artículos del monográfico.

Conectando la CEPAL con la era de Bandung.....

La CSS genuina, como proyecto de construcción de coaliciones para el cambio de las reglas de juego internacionales (SIDIROPOULOS et al., 2012, p. 5; ESTEVES, ASSUNÇÃO, 2014, p. 1778; BESHARATI et al., 2015, p. 44; DOMÍNGUEZ, 2016a, p. 82), tiene no sólo orígenes afroasiáticos (Conferencia de Bandung, 1955), sino también latinoamericanos, como también lo fueron los orígenes de la cooperación internacional para el desarrollo (DOMÍNGUEZ, 2016b). La CSS nació en la región a la sombra de las frustraciones latinoamericanas durante las conferencias interamericanas de la postguerra – que culminaron con la propuesta de la Operación Panamericana del presidente brasileño Juscelino Kubitschek en 1958 (FERNÁNDEZ-SHAW, 1960, p. 116-117) – y con el insumo institucional y teórico de la CEPAL (creada en 1948), bajo el liderazgo y magisterio de su Secretario Ejecutivo, Raúl Prebisch (1949). En ese sentido, es necesario recuperar los orígenes latinoamericanos de la CSS, porque, como señala

8. Branislav Gosovic, como funcionario de carrera de Naciones Unidas, trabajó en la UNCTAD entre 1967 y 1973, luego pasó al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y a la CEPAL. De 1991 a 2005, encabezó la secretaría del Centro Sur. Véase <https://unchronicle.un.org/authors/branislav-gosovic>. y Gosovic (2014).

9. El CIES, uno de los pilares del sistema interamericano, fue creado a iniciativa de los países de América Latina en la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz de 1945, convocada por México al margen de la periodicidad del sistema interamericano. De cara a la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948), en la que se aprobó la Carta de Bogotá fundante de la OEA, el CIES formuló un Proyecto de Convenio básico de Cooperación Económica Interamericana, que ligaba "industrialización" y "desarrollo económico", con un capítulo específico sobre "cooperación para la industrialización" que recordaba el espíritu del Plan Marshall. El texto del articulado está reproducido en la sección de documentos de la revista *El Trimestre Económico*, v. 14, n. 56-4, p. 667-677, 1948.

un destacado operador histórico y teórico de la misma, "fue la CEPAL, liderada por Raúl Prebisch, la que puso la primera piedra fundacional de la CSS" (GOSOVIC, 2016, p. 733)⁸.

Hay que recordar que EEUU se opuso a la creación de la CEPAL como comisión regional de Naciones Unidas, análoga a las de Asia y Europa, alegando su redundancia con el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES)⁹ y la inminente aprobación de la Organización de Estados Americanos (POLLOCK, 1978, p. 59-61). Defendida por Chile, Cuba, Perú y Venezuela en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECO-SOC, por sus siglas en inglés), la propuesta fue apoyada por todos los países latinoamericanos en el CIES y por Francia (que aseguró el beneplácito de los otros países europeos), gracias a que la CEPAL se concibió como un organismo de cooperación *interregional* (SANTA CRUZ, 1995, p. 27-32). EEUU no veía con buenos ojos una organización autónoma de América Latina que escapara a su control y por eso hizo llegar a Prebisch, recién nombrado Secretario Ejecutivo en 1950, la sugerencia de que fundiera la CEPAL en la OEA al cabo de los tres años para los que inicialmente se autorizó su funcionamiento, asegurándole la dirección del organismo fusionado. Prebisch rechazó la operación alegando la necesidad de contar con un organismo generador de pensamiento propio ("la independencia intelectual" de la organización para aprovechar "la primera oportunidad que tiene América Latina de comenzar a pensar sobre sus propios problemas económicos") y las presiones de EEUU cesaron finalmente cuando México y Brasil apostaron por una CEPAL independiente durante el cuarto período de sesiones del organismo en 1951 (POLLOCK et al., 2001, p. 13-14). A estas dos "locomotoras" (SOUTH COMMISSION, 1990, p. 286) mexicana y brasileña de la CSS, se unió enseguida Venezuela, donde el diplomático amigo de Prebisch, Manuel Pérez Guerrero, tuvo un papel fundamental en la creación de la primera organización que agrupó interregionalmente a los países en desarrollo: la Organización de Países Exportadores de Petróleo, creada en 1960, pero que, de no haber sido por el golpe militar contra Rómulo Gallegos (1948), podría haber surgido a inicios de la década de 1950 (DOMÍNGUEZ, 2015, p. 19-20).

Tras la firma en 1961 de la *Carta de Punta del Este*, subtitulada *Establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana* (sin el acuerdo de la Cuba revolucionaria), la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Década del Desarrollo y la Resolución 1716 (XVI) sobre "el comercio internacional como principal instrumento para el desarrollo económico", en la que se instaba a hacer una consulta sobre la conveniencia de celebrar una conferencia internacional sobre el tema. Un año después tuvo lugar, sin el auspicio de Naciones Unidas, la Conferencia sobre los Problemas del Desarrollo Económico (El Cairo, 1962), que agrupó por primera vez a 36 países del bloque afro-asiático (organizados desde Bandung, 1955), el bloque de los nuevos Estados independientes africanos (Accra, 1958) y el bloque latinoamericano, que estuvo representado por Bolivia, Brasil, Cuba y México, como miembros plenos, y Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela, como observadores. Raúl Prebisch, como representante personal del Secretario General de Naciones Unidas, desempeñó un papel central en las deliberaciones y pudo

poner en práctica el mandato *interregional* de la CEPAL (OGLE, 2014, p. 229; TOYE, 2014a, p. 9-10). La voluntad de los países de América Latina de unirse al bloque afro-asiático de Bandung, pese al intento de cooptarlos con la Alianza para el Progreso por EEUU, revistió un significado simbólico detonante para fortalecer la solidaridad tricontinental del Tercer Mundo en una alianza que constituiría luego el núcleo duro del G77 (TOYE, 2014a, p. 8, p. 79; TOYE, 2014b, p. 1760).

La Declaración de los Países de Menor Desarrollo (1962), con la que concluyó la Conferencia de El Cairo, reflejó los diagnósticos de la CEPAL sobre los problemas del desarrollo a causa de las “tendencias que favorecen la perpetuación de las estructuras pasadas de las relaciones económicas internacionales” y recogió sus mismas reivindicaciones (industrialización, planificación, cambios en las reglas del comercio y la financiación). Finalmente, la Declaración instó a los países participantes a mantener el “contacto continuo entre ellos” y a coordinarse de cara la “propuesta Conferencia Económica Mundial de las Naciones Unidas”¹⁰. Esto se concretó poco después en la Resolución 917 (XXXIV) del ECOSOC que, a iniciativa, entre otros países en desarrollo, de Brasil y Argentina, apoyó la conveniencia de establecer una Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) en donde se negociara la mejora en el acceso a los mercados de los países en desarrollo y la estabilización de los precios internacionales de los productos básicos. La UNCTAD fue aprobada en la Asamblea General a fines de 1962 mediante la resolución 917 (XVII) y enseguida sonó el nombre de Prebisch para Secretario General de la Conferencia (TOYE, 2014a, p. 10; TOYE, 2014b, p. 1760).

Prebisch fue nombrado en 1963 al dejar la CEPAL y fungió hasta 1969 como Secretario General de la UNCTAD, cargo en el que le sucedería su amigo venezolano Manuel Pérez Guerrero. Prebisch proyectó hacer de la UNCTAD una organización activista de los países en desarrollo a imagen y semejanza de la CEPAL, con un secretariado intelectualmente independiente y, para fortalecer la unidad del Tercer Mundo, insistió en que los países de la periferia debían ser compensados por las pérdidas pasadas y futuras ocasionadas por el deterioro de los términos de intercambio (TOYE, 2014a, p. 11, p. 21-22; TOYE, 2014b, p. 1760).

En 1963, la CEPAL realizó dos encuentros previos para ayudar a fijar la posición latinoamericana (con Cuba) de cara a la I UNCTAD (Ginebra, 1964): “de ésta tiene que salir una acción intensa y coordinada, y los países latinoamericanos deben provocarla y luego impulsarla vigorosamente, porque de ella dependerá en buena parte su futuro y el equilibrio todo de la economía mundial”¹¹. En paralelo, en la Conferencia del CIAP celebrada en São Paulo en 1963, los países latinoamericanos acordaron crear la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) a fin de presentar una posición unificada de América Latina (sin Cuba) a la I UNCTAD. Los 19 países de América Latina finalmente acudieron a la UNCTAD con una posición común previa acordada en una reunión del CIES (Carta de Alta Gracia, 1964)¹². Después de las discusiones de Ginebra, los 19 tomaron la decisión de oficializar la CECLA como organismo permanente a fin de coordinarse para fijar posiciones comunes en las ne-

10. El documento de la Declaración, que incluye la lista de países y organismos asistentes, está disponible en <http://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/7151/Bib-47253.pdf?sequence=1>.

11. Los resultados de estos encuentros se resumieron en el artículo “América Latina ante la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo”, contenido en la sección de Documentos de la revista Comercio Exterior, v. 14, n. 1, p. 8-10, 1964. La cita procede de la p. 9.

12. La Carta de Alta Gracia se encuentra en la sección de Documentos de la revista El Trimestre Económico, v. 31, n. 123-3, p. 471-474, 1964.

13. La Declaración de Lima está disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/34028>.

14. El multilateralismo defensivo es el “protagonizado por los países en desarrollo y cuyo principal argumento es defenderse frente a la acción de los poderes hegemónicos” sobre la desconfianza de las organizaciones multilaterales que dominan aquellos. Su propósito, así, consiste en “reparar los agravios históricos de la época colonial” mediante la reclamación de “un orden internacional más justo e igualitario y un respeto a su soberanía e independencia” (CAAMAÑO, 2014, p. 14). Por su parte, el multilateralismo hegemónico se podría definir como aquel en que un Estado ejerce un poder duro (basado en la coacción y la amenaza) de carácter hegemónico o predominante en el sistema internacional, apoyándose en la instrumentalización de los organismos multilaterales (CAAMAÑO, 2014, p. 13).

15. Una fraseología similar se encuentra también en los discursos de los representantes de la República Árabe Unida (“un mejor orden económico internacional”), Argelia (“un orden económico más justo y más humano”), Brasil (“un nuevo orden de comercio internacional”), Ceylán (“un nuevo orden internacional de comercio y desarrollo”), Chile (“un nuevo orden económico mundial”), Ecuador (“un nuevo orden internacional de alcance verdaderamente universal”), Etiopía (“un nuevo orden de comercio y economía”), Ghana (“un nuevo orden en las relaciones internacionales”), Indonesia (“un nuevo orden mundial”), Malasia (“un orden económico internacional más armonioso y equitativo”), Filipinas (“un nuevo orden de cooperación económica internacional”), Sudán (“un nuevo orden de pensamiento y práctica en los campos del comercio y el desarrollo”), Ucrania (“un nuevo y equitativo sistema de ley y orden en las relaciones económicas internacionales”), Banco Interamericano de Desarrollo (“un nuevo orden en las condiciones del comercio internacional”) y Pakistán (“un nuevo y justo orden económico mundial”). Véase United Nations (1964, v. II, p. 72, 100, 118, 143, 146, 184, 186, 204, 226, 268, 315, 350, 383, 447, 519).

gociaciones financieras y comerciales (Declaración de Lima, 1964)¹³. Ello dio inicio al “período de ruptura del sistema interamericano” (BOLOGNA, 1977, p. 191), en lo que fue una estrategia de despliegue del multilateralismo defensivo frente al hegemónico de EEUU¹⁴, con el hito de la Carta de Tequendama (1967), que influyó decisivamente en la I Reunión Ministerial Preparatoria del G77 (Argel, 1967) de cara a la II UNCTAD (Nueva Delhi, 1968), donde Prebisch hablaría en su discurso inaugural del “nuevo orden económico internacional” (TOYE, 2014a, p. 40).

Como Secretario General de la UNCTAD, Prebisch desempeñó un brillante trabajo de integración entre teoría económica heterodoxa y recomendaciones de política pública, que culminó en el informe en que, bajo la etiqueta premonitoria de “un nuevo modelo económico mundial” (PREBISCH, 1968, p. 71), anticipó la reclamación del NOEI. En honor al rigor histórico, fue en el acta final de la I UNCTAD (1964) cuando se recogió la aspiración a “un mejor orden económico mundial”; el G77 (en el que estaban integrados todos los países de América Latina excepto Cuba) hizo una declaración al término de la Conferencia en la que reclamó un “nuevo y justo orden económico mundial”; y el presidente de Perú, Fernando Belaunde Terry, en su mensaje para la Conferencia, aludió a la creación de un “orden universal más justo” (UNITED NATIONS, 1964, v. I, p. 4, 66, 90). El propio Prebisch, en su informe para la Conferencia, afirmó el

[...] imperativo de construir un nuevo orden con una visión de resolver los serios problemas del comercio y del desarrollo que acosan al mundo, especialmente los problemas que afectan a los países en desarrollo. (PREBISCH, 1964, p. 5)¹⁵.

Pero el protagonismo latinoamericano en la construcción del proyecto del NOEI no se limitó al pensamiento visionario de Prebisch, sino que tiene una historia más compleja y con otro gran protagonista. Como sucedió en Punta del Este (1961), el discurso del delegado de Cuba, Ernesto “Che” Guevara en la I UNCTAD (1964), impactó con el insumo teórico que faltaba para alimentar la CSS como proyecto contra-hegemónico. En efecto, el Che añadió a los diagnósticos estructuralistas de la CEPAL lo que luego se conoció como teoría de la dependencia, acusando a las instituciones de Bretton Woods de tener una acción “nefasta para los intereses de los países dependientes”. Señaló la injusticia de dejar fuera de la Conferencia a la República Popular China mientras se invitaba a la Unión Sudafricana del *apartheid*, y apuntó “la contradicción entre los países capitalistas desarrollados y los pueblos subdesarrollados”, indicando que el camino para acabar con “la explotación del mundo dependiente” era cambiar las reglas del comercio y la financiación internacionales que se basaban en “la ley inexorable de la filosofía del despojo”. Frente a la promesa de 2.000\$ millones anuales para América Latina de la Alianza para el Progreso, el Che mostró, usando cifras de la CEPAL, que por contraflujos financieros de deuda, repatriación de beneficios y evasión de capitales, y por pérdidas ocasionadas por el deterioro de los términos de intercambio (el punto fundamental de Prebisch para movilizar a los países en desarrollo mediante la reclamación de financiación suplementaria) América Latina estaba entregando 6.200\$ millones anuales a los países desarrollados, “más de tres Alianzas para el

Progreso”. La conclusión del Che era que “la única solución correcta a los problemas de la humanidad en el momento actual es la supresión absoluta de la explotación de los países dependientes por parte de los países capitalistas desarrollados” y un programa, que hoy se puede calificar como de “globalización socialista” (BOCKMAN, 2014, p. 110), en el que el comercio justo para la industrialización sustituyera a la ayuda que se destinaba no al desarrollo sino a mantener la dependencia¹⁶.

El discurso del Che no cayó en saco roto porque, en el contexto de las tirantes negociaciones alrededor de la Alianza para el Progreso, los países de América Latina fueron avanzando en su coordinación y autonomía y, a medida que las expectativas depositadas en este proyecto de cooperación internacional para el desarrollo (en realidad, para impedir otra Cuba) se fueron frustrando, los 19 desplegaron una estrategia de multilateralismo defensivo que les llevó a liderar la globalización de las demandas a favor de un NOEI conteniendo muchas de las peticiones que había hecho el Che en la I UNCTAD. Esto fue el Consenso de Viña del Mar, un documento que salió de la Reunión Extraordinaria a Nivel Ministerial de la CECLA (1969), la primera de su género en 140 años celebrada sin la presencia de EEUU y que, aún con la ausencia de Cuba, representó “el mejor y más auténtico momento de unidad alcanzado por América Latina”, en palabras del canciller chileno Gabriel Valdés (1974, p. 11). En último término, el Consenso de Viña del Mar adelantaba varias peticiones y principios que más tarde serían recogidos en el NOEI¹⁷, y apelaba a “la acción coordinada y eficaz de los países latinoamericanos en los distintos foros, instituciones y organismos internacionales de cooperación”, de manera que esa “acción solidaria de América Latina” tuviera “mayor gravitación mundial.” (CECLA, 1969, p. 408).

Ya bajo la dirección del venezolano Manuel Pérez Guerrero en la Secretaría General de la UNCTAD (1969-1974), se celebró la II Reunión Ministerial del G77 en Lima (1971, año en Cuba se integró al grupo), como preparatoria de la III UNCTAD (Santiago de Chile, 1972) (TOYE, 2014a, p. 48-50). Entre tanto, dentro de la CEPAL se creó el Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel al que solo podían pertenecer representantes de los países miembros de América Latina (y, por tanto, incluía a Cuba),

[...] destinado exclusivamente a permitir que los países latinoamericanos se reuniesen y elaborasen una posición regional común dentro de la actividad de evaluación global implícita en la estrategia del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (POLLOCK, 1978, p. 79).

En la III UNCTAD, a iniciativa de México, se propuso la redacción de una Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que sería aprobada dos años después en la Asamblea General de Naciones Unidas y que constituyó el momento culminante de la reivindicación del NOEI y su concepto clave de la autodeterminación colectiva para la construcción de una arquitectura institucional conforme a las preferencias del Sur Global (GOLUB, 2013, p. 1004; OGLE, 2014, p. 219; TOYE, 2014a, p. 50, p. 52-53; ROY, 2016, p. 1288).

Con la Declaración sobre el Establecimiento de un NOEI y el Programa de Acción (1974), que incluía – entre las medidas principales para

16. “no debemos venir a implorar ayuda, debemos exigir justicia... una interpretación del comercio internacional, como instrumento idóneo para el más rápido desarrollo económico de los pueblos subdesarrollados y discriminados... Debemos dejar esclarecidas aquí las bases para la implantación de una nueva división internacional del trabajo, mediante el aprovechamiento pleno de todos los recursos naturales de un país, elevando progresivamente su grado de elaboración hasta las más complicadas formas de la manufactura” (UNITED NATIONS, 1964, v. II, p. 161-171).

17. Entre dichas demandas estaban “una más justa división internacional del trabajo, que favorezca, y no obstaculice, como hasta ahora, el rápido desenvolvimiento económico y social de los países en desarrollo”; un “nuevo planteamiento de la cooperación interamericana e internacional para la realización de las aspiraciones de los países latinoamericanos” (“la cooperación económica no puede supeditarse a condiciones políticas o militares”); y el “derecho de cada país de disponer libremente de sus recursos naturales” (CECLA, 1969, p. 406-407).

la consecución del NOEI – “la promoción de la cooperación entre los países en desarrollo”, se empezó a hablar del Banco de los Países en Desarrollo (DOMÍNGUEZ, 2016a, p. 70), denominado luego Banco del Sur (SOUTH COMMISSION, 1990, p. 165, p. 171-172). Y ante la decepción provocada por las prácticas de ayuda atada, reversa y condicionada de los países del CAD, y por los incumplimientos sistemáticos de los compromisos voluntariamente adquiridos por estos en la financiación suplementaria y la cooperación a través del sistema de preferencias generalizadas y transferencias de tecnología – tal y como se había denunciado en el Consenso de Viña del Mar –, los países del G77 decidieron reforzar la cooperación económica entre ellos.

El objetivo máximo de esta CCS genuina era la *collective self-reliance* por medio de la industrialización, esto es, la autodeterminación económica que permitiera la convergencia con los países desarrollados saliendo de la dependencia de la ayuda que subvertía su independencia política (ESTEVES, ASSUNÇÃO, 2014, p. 1778). Como señaló Surendra J. Patel (1976, p. 778), “el camino de la autodeterminación colectiva y de la cooperación mutua” debía “prestar la mayor atención a la cooperación entre los países en vías de desarrollo y dejar la cooperación internacional [del CAD] para los discursos”. Ese fue el programa de máximos de las Conferencias de Cooperación Económica de los Países en Desarrollo, celebradas en México (1976) y Caracas (1981): una CSS alternativa a la cooperación internacional del CAD, que, en palabras de Fidel Castro durante el Segundo Congreso de los Economistas del Tercer Mundo, celebrado en la Habana en 1981, confrontaba al Norte (identificado “totalmente con los países antiguamente colonizadores y, en general, actuales neocolonizadores e imperialistas que todavía conservan una posición de dominio sobre la economía de numerosos estados de África, Asia y América Latina”), con “el simbólico Sur” y requería un “pensamiento propio” (CASTRO, 1981, p. 674).

La cooperación económica en el ámbito de la CSS fue definida en la Conferencia de México (1976) como las “medidas de apoyo de acción conjunta a nivel interregional, que serán puestas en práctica por todos los países en desarrollo”, incluyendo el fortalecimiento de la cooperación e integración económicas (a nivel subregional, regional e interregional), preferencias comerciales, apoyos técnicos y financieros a sectores productivos e infraestructuras (incluyendo la transferencia de tecnología), y medidas monetarias y financieras¹⁸, y como tal sería asumida por la UNCTAD (1979) al poco tiempo. Se trataba de alcanzar una independencia que, para América Latina en concreto, precisaba la integración regional soberana, tomando como referencia el desafío europeo al poder de EEUU (la Comunidad Económica Europea). Un proyecto de creación de nuevas ventajas comparativas que permitieran el cambio estructural de la industrialización por sustitución de importaciones con integración regional (el Mercado Común Latinoamericano), proyecto que ya estaba incluido en la Operación Panamericana (1958) y al que inmediatamente daría forma la CEPAL (1959) para volver a plantearlo en 1965 (MAYOBRE et al., 1965), y que luego sería complementado con otros esquemas de integración regional autónoma (Organización Latinoamericana de Energía de 1973, Sistema Económico Latinoamericano de 1975, y Tratado de Cooperación

18. Véase “Principales decisiones aprobadas en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, celebrada en Ciudad de México del 13 al 22 de septiembre de 1976”, *Nueva Sociedad*, n. 27, pp. 154-161, 1977.

Amazónico de 1978), propios del regionalismo estratégico, esto es, el que utiliza la integración regional para promover los intereses económicos de un bloque frente a otros bloques o países que son acusados de proteccionistas (BRICEÑO, 2006, p. 32-33).

Ocaso neoliberal y resurgimiento desarrollista de la CSS.....

La Conferencia de Cooperación Económica de los Países en Desarrollo de Caracas (1981) representó el *turning point* de la CSS como cooperación económica y su proyecto de autodeterminación colectiva asociado al NOEI (GOSOVIC, 2016, p. 737). La domesticación de la CSS por el multilateralismo hegemónico, reforzado con la creación del G7 como antagonista del G77 en 1976 y crecido ante la decisión de China en 1978 de transitar hacia un programa gradual de liberalización e internacionalización (GOLUB, 2013, p. 1005), se basó en la estrategia deliberada de quebrar la frágil unidad del Tercer Mundo. Para ello se activaron sucesivamente tres palancas: i) las tácticas divisionistas por parte EEUU y la Comunidad Económica Europea en el manejo del sistema de preferencias comerciales a los países del G77 (GOLUB, 2013, p. 1005-1006; TOYE, 2014a, p. 47); la reconducción de las demandas del NOEI hacia una tercera vía de interdependencia (que anunciaba el enfoque neoliberal del desarrollo como asunto interno, no internacional) con los socialdemócratas europeos actuando de colaboradores necesarios a través de las Comisiones “independientes” Tinbergen (1976) y Brandt (1980) (OGLE, 2014, p. 223; GILMAN, 2015, p. 7); y la producción de la crisis de la deuda por la política monetaria unilateral e irresponsable de la Reserva Federal entre 1979 y 1981 (GOLUB, 2013, p. 1005-1006; TOYE, 2014a, p. 64-65) que dejó a los países del Sur a merced del *policy leverage* (las condicionalidades de política económica a cambio de crédito público concesional) del FMI, el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo cuando se secó el crédito privado internacional (TOYE, 2014a, p. 69; BABB, CHOREV, 2016, p. 87).

Fue entonces cuando la CSS se vació de contenido con su reducción a CTDP, mediante el sobrevalorado, peor entendido y acríticamente mitificado Plan de Acción de Buenos Aires (1978), que, en realidad, constituyó “una posición de retroceso, no de progreso” (ERNST, 1979, p. 1397). Frente a la retórica aparentemente emancipadora de esta “nueva cooperación horizontal” con la que el Secretario de Naciones Unidas abrió la Conferencia de Buenos Aires (WALDHEIM, 1978, p. 65)¹⁹, el Plan del mismo nombre, considerado como “la variante más reciente de los intentos por institucionalizar la cooperación Sur-Sur”, fue visto enseguida de una manera muy crítica, en referencia a los principales países de la OCDE:

[...] una posición defensiva, que intenta consolidar algunos requisitos mínimos de la posición original sobre el NOEI... el mínimo común denominador entre las exigencias de la cooperación global Sur-Sur y los intereses que se le oponen. (ERNST, 1979, p. 1397).

El Plan de Acción de Buenos Aires debe interpretarse como parte de la estrategia de los países desarrollados para neutralizar el NOEI llevándolo al callejón sin salida de la Conferencia sobre Cooperación Eco-

19. Probablemente el término horizontal tiene también orígenes latinoamericanos, en concreto de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE, 1978).

nómica Internacional (París, 1975-1977), el llamado Diálogo Norte-Sur (TOYE, 2014a, p. 62-63), donde la autodeterminación colectiva, que

[...] se había definido originalmente como la combinación concertada y completa de los recursos del Tercer Mundo con el objeto de reducir... el abrumador predominio de los países industrializados en las relaciones internacionales económicas políticas y militares, [se resignificó como] cooperación económica internacional. (ERNST, 1979, p. 1397).

Así, el “éxito” de la Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD de Buenos Aires (1978) se midió por la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires que recomendaba dicha cooperación sobre bases voluntarias, que no asignó fondos ni creó ninguna agencia especializada al efecto, y que, en definitiva, “dejó el control de todas las actividades vinculadas con la CTPD en manos de la Secretaría del PNUD”, donde el sistema de votación estaba determinado “por el monto de las contribuciones al presupuesto” y, por tanto, “el control real de la mayoría de actividades de la CTPD queda[ba] en manos de los principales países de la OCDE” (ERNST, 1979, p. 1401; DOMÍNGUEZ, 2015, p. 5). Ello explica la cálida acogida dispensada a la CTPD por el Banco Mundial (1978) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1978). Y así fue como la CSS sobrevivió hasta fines del siglo XX y como la industria académica de la ayuda persiste en seguir considerando, contra toda evidencia empírica y el elemental rigor histórico, como complemento subalterno de la cooperación del CAD²⁰ ahora para el desarrollo sostenible, que es la última estrategia de los donantes tradicionales para no perder el control del régimen internacional de cooperación (DOMÍNGUEZ, 2016c).

Si el Plan de Acción de Buenos Aires fue un retroceso, la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional de Cancún de 1981 (como último episodio del denominado Diálogo Norte-Sur y concreción de una de las recomendaciones de la Comisión Brandt) dio por clausurado oficialmente el proyecto del NOEI (TOYE, 2014a, p. 63; GILMAN, 2015, p. 8). Lo que vino después no dejó lugar a dudas: la crisis de la deuda, calificada de “contrarrevolución en las relaciones Norte-Sur” (TOYE, 2014, p. 64), laminó la capacidad de los países en desarrollo de actuar colectivamente, dado que tuvieron que concentrar sus energías en cómo encajar las condicionalidades de política económica, que acompañaron a los programas de ajuste estructural impuestos por los organismos financieros multilaterales y negociados caso por caso para impedir la acción conjunta de los países del Tercer Mundo, que defendía la UNCTAD en su demanda de un acuerdo para la reestructuración de la deuda. Esta reclamación recibió como respuesta de los países del CAD y los organismos financieros internacionales bajo su directo control “una conspiración de silencio” hasta que finalmente se ofreció una reestructuración para los países de América Latina (Plan Brady, 1989) pero no para los de África, lo que debilitó enormemente al G77 (TOYE, 2014a, p. 65, p. 79; TOYE, 2014b, p. 1767).

La CSS quedó entonces reducida a la CTPD, a pesar de que esta había sido definida como “un instrumento para la promoción e implementación de la cooperación económica entre países en desarrollo” en el Plan de Acción de Caracas (1981). Así, el Fondo Común para la financiación

20. Un ejemplo reciente de ese deficiente entendimiento de la CSS es el artículo de Huitrón (2016). En contraste véase la reciente propuesta de Chaturvedi (2016, p.13, 18, 39-40) con su *development compact* para profundizar la CSS (sin perder de vista sus tradicionales principios de beneficio mutuo, no interferencia y no condicionalidad) a base de la construcción de capacidades, comercio e inversión, transferencia de tecnología y conocimiento, financiación para el desarrollo y subvenciones, y la de Lin y Wang (2016) para hacer de la CSS el motor de la transformación estructural y el industrial *upgrading* de los países en desarrollo.

del Programa Integrado de Productos Básicos (pensado para replicar el esquema de control de precios de la OPEP para otros productos primarios y cuyas dotaciones iniciales se habían calculado en 6\$ mil millones por parte de la UNCTAD) se acabó convirtiendo en el Fondo Fiduciario de Cooperación Técnica y Económica entre Países en Desarrollo (1984), que EEUU aceptó dotar inicialmente con la ínfima suma de 5\$ millones y que solo serviría para financiar CTPD (rebautizada como CSS a partir de la creación de la Unidad Especial de CSS del PNUD en 2003) por valor de 12,4\$ millones entre 1984 y 2013, eso sí, cambiando el nombre del Fondo Fiduciario, primero por el de Fondo Pérez-Guerrero (1986) y más tarde por el de Fondo Pérez-Guerrero para la CSS (2011), en lo que fue una clásica operación de transformismo. Paralelamente se llevó a cabo el proceso de demolición de la UNCTAD planificado y coordinado por parte de los donantes del CAD, y la Conferencia vio reducido su mandato, limitadas sus funciones a favor de la OMC, disminuidos sus comités y recortados drásticamente sus presupuestos durante la VIII UNCTAD (Cartagena, 1992) y la IX UNCTAD (Midrand, 1996). Esta última representó el punto culminante de la globalización neoliberal antes del inicio de su descrédito por la deslegitimación de los donantes tradicionales y de los organismos multilaterales que controlaban directamente (FMI y Banco Mundial) durante la crisis asiática de 1997-98 (TOYE, 2014a, p. 74-77, p. 81-84, 110; DOMÍNGUEZ, 2015, p. 26-27).

En 1999, la simultaneidad de la estrategia de globalización de China (*going out*), apoyada en sus paquetes integrados de cooperación (con inversión extranjera, créditos comerciales, préstamos concesionales y donaciones) desplegados en África primero y América Latina después, y la recuperación de la cooperación energética con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela, dieron lugar a un segundo despertar del Sur, concretado en el resurgimiento de la CSS (GOSOVIC, 2016, p. 735). Las potencias emergentes agrupadas en el acrónimo BRIC, como mercados promisorios cuyo poder económico se traduciría rápidamente en poder político merced a su acción colectiva, completaron el panorama: “un nuevo impulso de colaboración entre potencias emergentes y países en desarrollo”, traducido en una “ola” de CSS (VILLAMAR, 2016, p. 9), mediante el encaje entre el desarrollo (como crecimiento económico con cambio en la estructura productiva y exportadora) de China y el *boom* de los *commodities* a que dio lugar en África y América Latina. Aquí el gigante asiático operó, desde la primera gira oficial del presidente Jiang Zemin en 2001 (por Chile, Argentina, Uruguay, Venezuela y Cuba), siguiendo el principio de no provocación a EEUU; después, con las visitas del presidente Hu Jintao de 2004, 2005 y 2008 y las del vicepresidente Xi Jinping de 2009 y 2011 y – ya como presidente – las de 2013, 2014 y 2016, China fue ocupando espacios dejados por los norteamericanos, reforzó la autonomía de la ola de gobiernos progresistas que vivió la región, y desde 2013 afianzó una nueva asociación estratégica comprehensiva con América Latina y el Caribe, copiada directamente del éxito de la que China inició con África en 2000, a fin de lograr un punto de apoyo (*fulcrum*) en su política exterior de reconfiguración del orden mundial (LEKSYÚTINA, 2012, p. 76; LÁVUT, 2015, p. 62-63; NIU, 2015, p. 46; YU, 2015, p. 1047-1048).

Resulta simbólico que fuera la Habana en 2000 la sede de la I Cumbre del Sur del G77 y China. En la Declaración final de la Cumbre del Sur, calificada como “la primera Cumbre del Sur de la historia” (§1), y expresión de “una genuina cooperación internacional para el desarrollo” (§2), los firmantes se comprometieron a “fortalecer la unidad y solidaridad del Grupo” (§2), que tan gravemente se había visto afectada por la solución divisionista a la crisis de la deuda con el Plan Brady de 1989 (TOYE, 2014a, p. 79). La Declaración volvió a reclamar el “establecimiento de un sistema económico internacional más justo y equitativo” (§5), a fin de “superar el subdesarrollo” (§7) y “revertir las crecientes disparidades entre pobres y ricos, tanto dentro de las naciones como entre ellas” (§8), y planteó “un nuevo espíritu de cooperación internacional basado en el principio de obtención de beneficios comunes, pero también en las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los países en desarrollo y los países industrializados” (§10), lo cual no es lo mismo que la apelación a la complementariedad de la CSS concebida por el CAD y repetida *ad nauseam* por la industria académica de la ayuda (HUITRÓN, 2016, p. 144, p. 147-150). Asimismo, la Declaración consideró la necesidad de asumir la CSS “con determinación y voluntad política”, dado que se trata de “un mecanismo esencial para promover el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible, y que constituye un elemento vital para fomentar relaciones Sur-Sur constructivas en el empeño de alcanzar la autodeterminación” (§40), relaciones dentro de las cuales “la cooperación y la integración regionales constituyen el enfoque más acertado para que el Sur enfrente los desafíos de la globalización y aproveche cabalmente sus oportunidades” (§42)²¹.

Y no menos simbólica fue la elección de Santa Cruz en Bolivia como sede de la Cumbre del G77 y China para celebrar en 2014 el 50 aniversario de la creación del grupo, actualmente integrado por 133 Estados más China. La Declaración, titulada *Por un nuevo Orden Mundial para Vivir Bien*²², pese a su retórica pachamamista, recuperó la tradición desarrollista de las teorías dependentistas a favor de una transformación de la estructura productiva (industrialización), en el contexto de un nuevo orden económico internacional “imparcial, justo y equitativo” (§12)²³, con compromisos claros y exigibles a los países desarrollados de reequilibrar las relaciones económicas internacionales (en la jerga del CAD, coherencia de políticas)²⁴. Finalmente, los países del G77 y China afirmaron su compromiso colectivo de “asumir un papel rector para dar forma a la agenda internacional para el desarrollo después de 2015” (§201). Es importante señalar que en el centro de esa agenda está China y su “cooperación internacional para la transformación estructural” y el “*industrial upgrading*”, que ha propuesto el verdadero intelectual orgánico de la CSS china, Justin Yifu Lin (DOMÍNGUEZ, 2016, p. 79-80), ex economista jefe del Banco Mundial y actual decano del Instituto de CSS y Desarrollo de la Universidad de Beijing (LIN, WANG, 2016).

En este contexto de resurgimiento de la CSS, el giro a la izquierda y el retorno del Estado acabaron en América Latina con la larga noche neoliberal en los principales países, que – con las excepciones notables de México, Colombia, Perú y Chile – retomaron experien-

21. Véase el documento completo en http://www.g77.org/summit/Declaracion_G77Summit.htm.

22. Véase el documento completo en <http://www.g77bolivia.com/es/declaracion-de-santa-cruz>.

23. “Nos comprometemos a continuar la tradición de nuestros países de consolidar el desarrollo nacional y unirnos en el plano internacional, en aras del establecimiento de un orden internacional justo en la economía mundial que ayude a los países en desarrollo a alcanzar nuestros objetivos de crecimiento económico sostenido, pleno empleo, equidad social, suministro de bienes y servicios básicos a nuestro pueblo, protección del medio ambiente y vida en armonía con la naturaleza” (§7).

24. “exhortamos a los dirigentes de los países desarrollados a que convengan en una nueva fase de cooperación internacional, y se comprometan con ella, mediante el fortalecimiento y la ampliación de la alianza mundial para el desarrollo... Esta alianza mundial fortalecida debería incluir las cuestiones relativas al suministro de recursos financieros a los países en desarrollo, la asistencia oficial para el desarrollo, el alivio de la deuda y la reestructuración de la deuda, el comercio, la transferencia de tecnología y una mayor participación de los países en desarrollo en la gobernanza económica mundial” (§119).

cias novedosas de CSS e integración regional – como uno de los tres principales pilares de dicha cooperación, junto con el diálogo político y la cooperación financiera reembolsable y asistencia técnica –, con la irrupción de esquemas de nuevo regionalismo estratégico, de carácter defensivo o revisionista, destinados a reforzar posicionamientos políticos comunes para una inserción autónoma, no dependiente, en la globalización: con distintos matices, eso fueron los experimentos del ALBA, Petrocaribe, UNASUR, el viraje neo-proteccionista del MERCOSUR, y la aspiración original de la CELAC (BIZZORERO, 2011, p. 32, 40; APONTE, 2014, p. 272; LLENDERROZAS, 2016, p. 60-61; VACA, 2017, p. 50-53).

Todo esto empezó a hacer aguas a partir del fin del *boom* de las *commodities* en 2014 por la desaceleración de los BRICS, y del descabalgamiento del poder de los gobiernos progresistas de Argentina y Brasil y su sustitución por presidencias del Consenso de Davos, o si se quiere, con políticas exteriores menos autónomas y más alineadas con EEUU (VELTMEYER, 2015, p. 120; VILLAMAR, 2016, p. 12, p. 15): la cooperación energética de Venezuela (que llegó a ser en términos de esfuerzo sobre PIB, la más voluminosa del mundo), la apuesta brasileña por la integración regional soberana vía UNASUR, y la argentino-brasileña por un MERCOSUR defensivo se desplomaron para seguir inflando el globo, en forma de elefante blanco, de la Alianza del Pacífico.

Esta nueva operación de *branding* regional es una supuesta área de integración regional en la que sólo el 3% del comercio es interior al bloque, que en realidad mira al eje EEUU-UE del Atlántico y solo de reojo al Pacífico, como muestran las aspiraciones colombianas y peruanas de integración a la OCDE y su función de Caballo de Troya de EEUU contra China bajo la presidencia de Obama, con México de vuelta a América Latina para disputar a Brasil el liderazgo regional. Y, por tanto, la Alianza del Pacífico no es más que la continuación del regionalismo abierto del ALCA por otros medios. Dado que representa el mecanismo de integración que destina una menor proporción de sus intercambios totales a otro socio regional, su eventual consolidación generaría, y parece que eso es de lo que se trataba, una dinámica centrífuga en América Latina (LÁVUT, 2014, p. 63-64; PYATAKOV, 2015, p. 77; BERNAL-MEZA, 2015, p. 27-28). Ahora, bajo la presidencia nacionalista de Trump, al descoloque de los gobiernos del Consenso de Davos pertenecientes a la Alianza del Pacífico (AYUSO, 2017), se une la intensificación de la fragilidad de esta operación: si la Alianza del Pacífico estaba condenada a una existencia muy subordinada a las voluntades de los presidentes y, por ende, muy dependiente también de la aleatoriedad de las coincidencias políticas entre ellos, que están sometidas a los vaivenes de la alternancia – si se acepta el supuesto (bastante dudoso) de que tres de los cuatro socios son democracias que garantizan la alternancia real –, la presidencia de Trump puede ponerle ahora el viento a favor a MORENA y su candidato, Manuel López Obrador, de cara a una victoria electoral en las elecciones presidenciales de México en 2018, con los consiguientes realineamientos a que ello podría dar lugar.

Consideraciones finales de vuelta al Sur

En este contexto, la pregunta es qué espacio queda para una CSS propia de América Latina y el Caribe alejada del isomorfismo conceptual de la cooperación del CAD y del relacionamiento con China como nuevo campeón de la globalización, máxime si se tiene en cuenta que China es el principal socio comercial (por exportaciones e importaciones) de Argentina (9% y 20%), Uruguay (14% y 18%), Chile (26% y 23%), Brasil (19% y 18%) y Perú (22% y 23%), y por importaciones de Cuba (26%), Paraguay (23%), Panamá (21%), Bolivia (18%), y Nicaragua (18%)²⁵. China tiene tratados de libre comercio con Chile (2005), Perú (2009) y Costa Rica (2010) y pretende firmar otros tantos con Colombia (en proceso de negociación), Brasil y México (YU, 2015, p. 1057-1058). Es el principal prestamista oficial de Venezuela (con 65.800\$ millones acumulados entre 2005 y 2015), Brasil (21.800\$ millones), Argentina (15.300\$ millones) y Ecuador (15.200\$ millones)²⁶. China tiene relaciones de asociación estratégica comprehensiva con Argentina, Brasil, Perú, Venezuela, México y recién con Ecuador²⁷, y estratégicas con Costa Rica y Perú (NIU, 2015, p. 46). China tiene un posicionamiento de “asociación de cooperación integral” en la región con una institucionalidad densa y en plena operación²⁸, que incluye cooperación triangular, tal y como se recoge al final del *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe* de 2016 (“cooperación tripartita”).

Ciertamente en los últimos años se ha generado “una masa crítica relevante” y un “capital simbólico” en la CSS latinoamericana (LECHINI, MORASSO, 2015, p. 127-128). Los otros dos artículos del monográfico recogen alguna de esas experiencias promisorias que permiten asegurar una larga vida a la CSS latinoamericana autónoma, reforzada con el apoyo de una cooperación triangular distinta a la que proponen los donantes tradicionales en su intento de asimilar la CSS a las disciplinas del CAD (ABDENUR, MARQUES DA FONSECA, 2013, p. 1484). En el artículo de Argothy, Pupiales y Mafla (“Cooperación Sur-Sur como alternativa al Capitalismo Cognitivo”) se recupera la vieja tradición de la CTPD del Plan de Acción de Buenos Aires, cuyo objetivo inicial era “crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias” (NACIONES UNIDAS, 1978, p. 66) y que ya en su momento se vio como un intento de reforzar la capacidad científico-tecnológica de los países del Sur (WALDHEIM, 1978, p. 65), por medio del establecimiento de redes sustitutivas de comunicación, la cooperación para frenar la fuga de cerebros con proyectos de investigación Sur-Sur, la cooperación para reforzar la capacidad de ingeniería nacional y regional y la producción de tecnología propia, y la cooperación educativa con la aplicación de nuevas pautas y sistemas adecuados a las necesidades de los países en desarrollo (ERNST, 1979, p. 1396, p. 1398-1399). En este artículo sobre el capitalismo cognitivo se constata la fuerte dependencia de América Latina y el Caribe en conocimiento, ciencia, tecnología e innovación, y, tras repasar los mediocres intentos de la Comunidad Andina de Naciones, la CELAC y UNASUR para atajar este problema, se proponen algunas acciones de CSS (programas de becas de movilidad, fondo conjunto de investigación y desarrollo), que quizá ahora se podrían activar – y esta es mi opinión

25. Los datos se refieren a 2015 y están disponibles en <http://trademap.org/Bilateral.aspx>.

26. Los datos proceden de China-Latin America Finance Database para el período 2005-2015 sobre los préstamos a países de América Latina del China Development Bank (100.600\$ millones) y del China Ex-Im Bank (24.100\$ millones). Disponible en http://www.thedialogue.org/map_list/.

27. Véase http://news.xinhuanet.com/english/2016-11/18/c_135840982.htm.

28. Foro de Ministros de Agricultura, Foro de Cooperación en Infraestructura, Foro de Innovación Científico-Tecnológica, Cumbre Empresarial, Foro de Intercambio de Centros de Estudio, Foro de Partidos Políticos, Foro de Líderes Políticos Jóvenes y Foro de Amistad entre Sociedades Civiles (CEPAL, 2016, p. 51-52).

– en cooperación triangular con otros actores y modelos diferentes a los de los sospechosos habituales (UE o EEUU), convirtiendo en realidad las buenas intenciones de la estrategia de UNASUR (2014).

Finalmente, el monográfico cierra con una excelente investigación de Guerrero Soto (“Diplomacia preventiva (¿ciudadana?) y cooperación para la paz de América Latina: Los grupos nacionales de amigos de Colombia”). El artículo aborda uno de los campos que habitualmente se critica como limitante de la CSS: su excesivo estatismo y la escasa participación de la sociedad civil (AYLLÓN, 2015, p. 161). Aunque parte de estas críticas tienen que ver con el intento de asimilación de la CSS a las lógicas neoliberales de la cooperación del CAD y su “complejo no lucrativo-industrial” (GÜRCAN, 2015), ciertamente hay espacio para una mayor cooperación en este ámbito y con carácter autónomo latinoamericano, tal y como reflejan los autores, que recogen la experiencia de los ocho grupos de paz creados en la región desde que Chile lanzó la iniciativa para apoyar el proceso de paz en Colombia (México, El Salvador, Costa Rica, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) y que podrían integrar una nueva red latinoamericana de cooperación a fin de asentar en América Latina y el Caribe la cultura de la paz.

En este último punto también la cooperación triangular con China podría abrir un nuevo espacio. No en vano la “paz” es un elemento clave del modelo de desarrollo que China quiere exportar a partir de su propio ascenso (DOMÍNGUEZ, 2014, p. 27-28; DOMÍNGUEZ, 2016, p. 75) y es uno de los conceptos más repetidos (hasta siete veces) en el *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. Y ante la oleada de pesimismo actual, la región debería seguir viéndose, como lo hace China en este posicionamiento: “una maravillosa tierra repleta de vitalidad y esperanzas”, un espacio de “inmensas potencialidades y promisorias perspectivas de desarrollo” en el que la CSS entre los países latinoamericanos y caribeños y entre ellos y China u otros operadores del grupo BRICS y del G77 puede ser una ventana abierta al optimismo, no sólo de la voluntad, sino también de la razón.

Referencias

- ABDENUR, A.E. y MARQUES DA FONSECA, J.M.E. The North's Growing Role in South-South Cooperation: keeping the foothold, *Third World Quarterly*, v. 34, n. 8, p. 1475-1491, 2013.
- ALIDE. Banca de Fomento y Cooperación Horizontal, *Integración Latinoamericana*, n. 26, p. 69-70, 1978.
- AMIN, S. *Escritos para la transición*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia y Oxfam, 2010.
- AMIN, S. *Theory is History*. Cham: Springer, 2014.
- APONTE, M. *El Nuevo Regionalismo Estratégico*. Los primeros diez años del ALBA TCP. Buenos Aires: CLACSO, 2014.
- AYLLÓN, B. La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. De una época dorada a una fase incierta, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n. 11, p. 134-170, 2015.
- AYUSO, A. América Latina se prepara para afrontar el embate de Trump, *Economía Exterior*, n. 79, disponible en <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/america-latina-se-prepara-para-afrontar-el-embate-de-trump/>, 2017.

- BABB, S.; CHOREV, N. International Organizations: Loose and Tight Coupling in the Development Regime. **Studies in Comparative International Development**, v. 51, n. 1, p. 81-102, 2016.
- BANCO MUNDIAL, Cooperación técnica entre los países en desarrollo. Documento preparado para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, **Integración Latinoamericana**, n. 29, p. 66-71, 1978.
- BERNAL-MEZA, R. Alianza del Pacífico versus ALBA y MERCOSUR: Entre el desafío de la convergencia y el riesgo de la fragmentación de Sudamérica, **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, v. 26, n. 1(47), p. 1-34, 2015.
- BESHARATI, A.N. et al. Developing a conceptual framework for South-South Cooperation, **Network of Southern Think-Tanks, Africa Chapter Working Document**, septiembre, 2015.
- BID, Cooperación técnica entre los países de América Latina: el papel del BID, **Integración Latinoamericana**, n. 31, p. 73-77, 1978.
- BIZZORERO, L. América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada, **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n.1, p. 29-43, 2011.
- BOCKMAN, J. Socialist globalization against Capitalist Neocolonialism: The Economic Ideas behind the New International Economic Order, **Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development**, v. 6, n. 2, p. 109-128, 2015.
- BOLOGNA, A.B. Ruptura del sistema interamericano, **Revista de Estudios Políticos**, n. 151, p. 191-207, 1977.
- BOBRÓVNIKOV, A. BRICS en vísperas de la VII Cumbre de Ufá (Rusia), **Iberoamérica**, n. 2(77), p. 5-19, 2015.
- BRANDT, W. (dir.) **North-South: A Programme for Survival. The Report of the Independent Commission on International Development Issues**. Londres: Pan Books, 1980.
- BRICEÑO, J. Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR, **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**, v. 12, n. 15, p. 30-45, 2006.
- CAAMAÑO, L. La eficacia del multilateralismo en las Relaciones Internacionales. **Documento Opinión del IEES**, n. 87, 2014.
- CASTRO, F. Discurso de inauguración. Segundo Congreso de los Economistas del Tercer Mundo, **Comercio Exterior**, v. 30, n. 6, p. 673-679, 1981.
- CECLA, Consenso Latinoamericano de Viña del Mar, **Estudios Internacionales**, v. 3, n. 11, p. 403-418, 1969.
- CEPAL, **El Mercado Común Latinoamericano**. México: Naciones Unidas, 1959.
- CEPAL, **América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2015.
- CEPAL, **Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China. Oportunidades y desafíos**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2016.
- CHATURVEDI, S. The Development Compact: A Theoretical Construct for South-South Cooperation, **RIS Discussion Paper**, n. 203, 2016.
- DOMÍNGUEZ, R. La cooperación internacional para el desarrollo en el nuevo mapa del poder económico mundial: la emergencia de África Subsahariana”, In GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L. (ed.), **La Cooperación Internacional para el Desarrollo con África Subsahariana**. Jaén: Universidad de Jaén, p. 249-276, 2012.
- DOMÍNGUEZ, R. Perspectivas de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible después de 2015, **Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo**, v. 1, n. 2, p. 5-32, 2014.
- DOMÍNGUEZ, R. El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil, **Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo**, n. 2015/01, 2015.
- DOMÍNGUEZ, R. Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la Cooperación Sur-Sur, **Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo**, v. 5, n. 1, p. 62-86, 2016a.
- DOMÍNGUEZ, R. Una lectura latinoamericana del régimen internacional de ayuda y cooperación, **Con distintos acentos**, disponible en <http://www.condistintosacentos.com/una-lectura-latinoamericana-del-regimen-internacional-de-ayuda-y-cooperacion/>, noviembre de 2016b.
- DOMÍNGUEZ, R. Evolución o involución del desarrollo sostenible: de cómo el desarrollo sostenible se convirtió en corriente principal, In: LUCATELLO, S. y VERA, L. (coords.), **La imple-**

mentación de la Agenda 21 en México: aportes críticos a la sustentabilidad local. Mexico: Instituto Mora, p. 21-44, 2016c.

DUSSEL, E. China y América Latina: ¿una relación más allá de las modas?, **Nueva Sociedad**, disponible en <http://nuso.org/articulo/china-y-america-latina-una-relacion-mas-alla-de-las-mo-das/>, junio de 2015.

ECONOMY, E.E. Beijing Is No Champion of Globalization. The Myth of Chinese Leadership, **Foreign Policy**, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-01-22/bei-jing-no-champion-globalization/>, 22 de enero de 2017.

ERNST, D. La cooperación técnica entre los países en desarrollo. Un instrumento viable para la autodeterminación colectiva, **Comercio Exterior**, v. 29, n. 12, p. 1396-1403, 1979.

ESTEVEZ, P. y ASSUNÇÃO, M. South-South Cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN, **Third World Quarterly**, v. 35, n. 10, p. 1775-1790, 2014.

FERNÁNDEZ-SHAW, F.G. Un lustro de política interamericana, **Revista de Política Interna-cional**, v. 48, p. 113-122, 1960.

GILMAN, N. The New International Economic Order: A Reintroduction, **Humanity: An Inter-national Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development**, v. 6, n. 1, p. 1-16, 2015.

GOSOVIC, B. Recuerdos de medio siglo junto al Grupo de los 77, **Crónica ONU**, vol. 11, n. 1, <http://unchronicle.un.org/es/article/recuerdos-de-medio-siglo-junto-al-grupo-de-los-77/>, 2014.

GOSOVIC, B. The resurgence of South-South cooperation, **Third World Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 733-743, 2016.

GÜRCAN, E.C. The Nonprofit-Corporate Complex. An Integral Component and Driving Force of Imperialism in the Phase of Monopoly-Finance Capitalism, **Monthly Review**, v. 66, n. 11, disponible en <https://monthlyreview.org/2015/04/01/the-nonprofit-corporate-complex/>, 2015.

HENDERSON J. et al. Globalization with Chinese Characteristics. Externalization, Dynamics and Transformations, **Development and Change**, v. 44, n. 6, p. 1221-1253, 2013.

HUITRÓN, A. La cooperación Sur-Sur: agente de cambio en la nueva arquitectura del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, **Revista Internacional de Cooperación y De-sarrollo**, v. 3, n. 1, p. 127-155, 2016.

ILYÁSOVA, M. y SÉRVINOV, I. China a la conquista de Latinoamérica, disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/192245-china-inversiones-proyectos-america-latina>, noviembre de 2015.

JIANG, Y. China's New Development Bank and Infrastructure-led Growth, **NUPI Policy Briefs**, n. 18, 2016.

LÁVUT, A. América Latina en el sistema de relaciones internacionales de China, **Iberoamérica**, n. 3(74), p. 52-67, 2015.

LECHINI, G. y MORASSO, C. La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina, **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, n. 11, p. 114-133, 2015.

LEHMACHER, W. **Why China could Lead the Next Phase of Globalization**, disponible en <https://www.weforum.org/agenda/2016/11/china-lead-globalization-after-united-states/>, noviembre de 2016.

LEKSYÚTINA, Y. China como jugador activo en el espacio de América Latina, **Iberoamérica**, n. 4(67), p. 63-87, 2012.

LIN, J.Y. y WANG, Y. Emerging Global Governance (EGG): An Economist's Perspective, **Global Policy Opinion**, disponible en <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/31/08/2016/emerging-global-governance-egg-economist%E2%80%99s-perspective>, agosto de 2016.

LLENDEROZAS, E. América Latina: Fin de ciclo y transición regional, **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, n. 12, p. 51-64, 2016.

MARTÍNEZ CORTÉS, J.I. China: economía de mercado. El nuevo estatus chino en la OMC, **Nueva Sociedad**, disponible en <http://nuso.org/articulo/china-economia-de-mercado/>, noviembre de 2016.

MAYOBRE, J.A. et al. Proposiciones para la creación de un Mercado Común Latinoamericano, **El Trimestre Económico**, V. 32, n. 127(3), p. 533-537, 1965.

MOHAN, G. Beyond the Enclave: Towards a Critical Political Economy of China and Africa, **Development and Change**, v. 44, n. 6, p. 1255-1272, 2013.

- MORRISON W.M. China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States, **Congressional Research Service Report**, n. 7-5700, 2015.
- NACIONES UNIDAS, Cooperación horizontal. Plan de Acción de Buenos Aires, **Integración Latinoamericana**, n. 28, p. 65-73, 1978.
- NIU, H. A New Era of China-Latin America Relations, **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, n. 11, p. 39-51, 2015.
- OCAMPO, J.A., "Tiempos de incertidumbre", **Finanzas y Desarrollo**, septiembre, p. 6-11, 2015.
- OGLE, V. State Rights against Private Capital: The "New International Economic Order" and the Struggle over Aid, Trade, and Foreign Investment, 1962-1981, **Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development**, v. 5, n. 2, p. 211-234, 2014.
- PATEL, S.J. La autodeterminación colectiva de los países en vías de desarrollo, **Comercio Exterior**, v. 26, n. 7, p. 771-778, 1976.
- PETERS, S. Fin del ciclo: el neo-extractivismo en Suramérica frente a la caída de los precios de las materias primas. Un análisis desde una perspectiva de la teoría rentista, In: BURCHARDT, H.J. et al. (eds.), **Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar e ICDD, p. 21-54, 2016.
- POLLOCK, D.H. La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL. Algunos cambios durante los últimos 30 años. **Revista de la CEPAL**, n. 6, p. 59-86, 1978.
- POLLOCK, D.H. et al. Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL. **Revista de la CEPAL**, n. 75, p. 9-23, 2001.
- PREBISCH, R. **El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas**. Santiago de Chile: CEPAL, [1949] 2012.
- PREBISCH, R. Towards a New Trade Policy for Development. Report of the Secretary-General of the Conference. In: UNITED NATIONS, **Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development**. Geneva, 23 March-16 June 1964. Volume II Policy Statements. Ginebra: United Nations, 1961, p. 1-64.
- PREBISCH, R. **Towards a Global Strategy of Development. Report of the Secretary-General of the United Nations Conference on Trade and Development**. Ginebra: United Nations, 1968.
- PYATAKOV, A. "Maratón" integracionista latinoamericano a comienzos del siglo XXI, **Iberoamérica**, n. 1(76), p. 65-83, 2015.
- ROY, P. Economic growth, the UN and the Global South: an unfulfilled promise, **Third World Quarterly**, v. 37, n. 7, p. 1284-1297, 2016.
- SANTA CRUZ, H. La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL, **Revista de la CEPAL**, n. 57, p. 17-32, 1995.
- SIDIROPOULOS, E. et al. Introduction, In: CHATURVEDI, S. et al. (eds.), **Development Cooperation and Emerging Powers**. New Partners or Old Partners? New York: Zed Books, p. 1-10, 2012.
- SIMON, G. Donald Trump y el nuevo orden mundial que se avecina, **Sin Permiso**, disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/donald-trump-y-el-nuevo-orden-mundial-que-se-avecina>, enero de 2017
- SLIPAK, A.M. América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o "Consenso de Beijing"? **Nueva Sociedad**, v. 250, p. 102-113, 2014.
- SOUTH COMMISSION, **The Challenge of the South**. The Report of the South Commission. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- SUMMERS, T. China's "New Silk Roads": sub-national regions and networks of global political economy, **Third World Quarterly**, v. 37, n. 9, p. 1628-1643, 2016.
- THAKUR, R. How representative are BRICS? **Third World Quarterly**, v. 35, n. 10, p. 1791-1808, 2013.
- TINBERGEN, J., coord. **Rio: Reshaping the International Order**. A Report to the Club of Rome. New York: Dutton, 1976.
- TOYE, J. **UNCTAD at 50: A Short History**. Ginebra: UNCTAD, 2014a.
- TOYE, J. Assessing the G77: 50 years after UNCTAD and 40 years after NIEO, **Third World Quarterly**, v. 35, n. 10, p. 1759-1774, 2014b.
- UGARTECHE, O. China puede aprovechar una posible salida de Estados Unidos del TPP, **Nueva Sociedad**, disponible en <http://nuso.org/articulo/oscar-ugarteche-china-puede-aprovechar-una-posible-salida-de-estados-unidos-del-tpp/>, diciembre de 2016.

UNASUR, **Ciencia, tecnología, innovación e industrialización en América del Sur: hacia una estrategia regional**. Quito: UNASUR, 2014.

UNCTAD, Cooperación económica entre países en desarrollo. Informe de la secretaría de la UNCTAD sobre Medidas de apoyo en la espera de la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (1978), **Integración Latinoamericana**, n. 34, p. 67-73, 1979.

UNITED NATIONS, **Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development**. Geneva, 23 March-16 June 1964. Volume I Final Act and Report. Ginebra: United Nations, 1961.

UNITED NATIONS, **Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development**. Geneva, 23 March-16 June 1964. Volume II Policy Statements. Ginebra: United Nations, 1961.

VACA, W. Región América Latina: procesos regionales entre la dependencia y la autonomía, **Íconos. Revista de Ciencias Sociales**, n. 57, p. 1390-1249, 2017.

VALDÉS, G. Obstáculos políticos a la integración latinoamericana. **Revista de la Integración**, n. 17, p. 7-32, 1974.

VELTEMER, H. Dynamics of Alternative Trade and Development in Latin America, **Journal of Economics and Development Studies**, v. 3, n. 2, p. 108-123, 2015.

VILLAMAR, Z. BRIC: 15 años del acrónimo del siglo XXI, **Nueva Sociedad**, n. 266, p. 4-16, 2016.

WANG, Z. China's Alternative Diplomacy, **The Diplomat**, disponible en <http://thediplomat.com/2015/01/chinas-alternative-diplomacy/>, enero de 2015.

WALDHEIM, K. La cooperación horizontal. Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas en la apertura de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), **Integración Latinoamericana**, n. 28, p. 63-65, 1978.

YU, L. China's strategic partnership with Latin America: a fulcrum in China's rise, **International Affairs**, v. 95, n. 5, p. 1047-1068, 2015.

ZHONPING, F. y JING, H. China's strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world, **ESPO-FRIDE Working paper**, n. 8, 2014.

Realidades y desafíos contemporáneos de la cooperación sur-sur en América Latina y el Caribe

Contemporary realities and challenges of the south-south cooperation in Latin America and the Caribbean

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p79](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p79)

Giuseppe Lo Brutto¹
Cruz Humberto González-Gutiérrez²

Recebido em: 10 de outubro de 2016
Aprovado em: 16 de janeiro de 2017

RESUMEN

El presente artículo plantea la necesidad de identificar el actual papel de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe, así como sus limitaciones y potencialidades. Esto debido a que en los últimos años este tipo de cooperación se ha visto caracterizada por un creciente isomorfismo conceptual que ha difuminado el espíritu solidario que marcó su auge en los primeros años de este milenio, convirtiéndole en un instrumento de posicionamiento de nuevos protagonistas y/o reposicionamiento de donantes tradicionales, llevándole a reproducir dinámicas del paradigma de la cooperación tradicional y minimizando su capacidad de construir las condiciones para un desarrollo alternativo. Circunstancias que llevan a la necesidad imperante de replantear el rol de esta forma de cooperación a nivel regional en un contexto de reconfiguración hegemónica regional y mundial.

Palabras Clave: Cooperación Sur-Sur, Desarrollo, América Latina y el Caribe, Geopolítica.

ABSTRACT

This article raises the need to identify the current role of South-South Cooperation in Latin America and the Caribbean, as well as its limitations and potentialities. This due, in recent years this type of cooperation has been characterized by a growing conceptual isomorphism, that has blurred the spirit of solidarity which marked its boom in the early years of this millennium, turning it into an instrument of positioning of new players and/or repositioning of traditional donors, that has convey to reproduce the dynamics of the traditional paradigm of cooperation and minimize its ability to build conditions for an alternative development. Circumstances that lead to an urgently need to rethink the role of this form of cooperation in a regional level, within a context of regional and global hegemonic reconfiguration.

Keywords: South-South Cooperation, Development, Latin America and the Caribbean, Geopolitics.

Dossier: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina, frente al cambio de ciclo político regional. Coordinado por Giuseppe Lo Brutto y Rafael Domínguez Martín, coordinadores del grupo de investigación en CSS e Integraciones regionales de REEDS

1. Doctor en Economía Política del Desarrollo y profesor-investigador titular del Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélaz Pliego" (ICSyH), de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). ORCID: orcid.org/0000-0002-8126-5013

2. PhD Student in Political Science and International Relations at University of Warsaw. ORCID: orcid.org/0000-0002-9641-6515.

Introducción

Ante el escenario complejo que plantea esta segunda década del Siglo XXI, América Latina y el Caribe (ALyC) se yerguen frente a un panorama complicado en la esfera geoeconómica y geopolítica internacional, que ha llevado a la reconfiguración de los elementos que en años anteriores potencializaron su posibilidad de plantear dinámicas alternativas para lograr su desarrollo y emancipación de la influencia hegemónica de Occidente. Entre sus detonantes inmediatos es posible identificar: las actuales dinámicas de integración en la región, derivadas de la mayor presencia de actores externos; la caída de los precios del petróleo y otros commodities con respecto a la década anterior; la caída del crecimiento económico en aquellos países que lideraron ese nuevo auge de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en su búsqueda de alcanzar un liderazgo hegemónico regional e internacional; el cambio de ciclo político en algunos países latinoamericanos de corte progresista; así como la llegada a la presidencia de Estados Unidos (EE.UU.) del conservador Donald Trump, promotor de un nacionalismo privatizador que pone en jaque el actual modelo de globalización imperante.

En la primera parte de este trabajo, se realiza un análisis de ALyC en el contexto de la crisis de la economía mundial capitalista, para de esta manera abordar en el segundo apartado el nuevo papel que juega la CSS en la región. Finalmente, en las conclusiones señalamos que tanto el multipolarismo como el multilateralismo marcan las pautas para este nuevo entendimiento de la CSS, apuntando igualmente a que frente a esta situación se abren nuevas posibilidades para futuros planteamientos y horizontes de la CSS en ALyC.

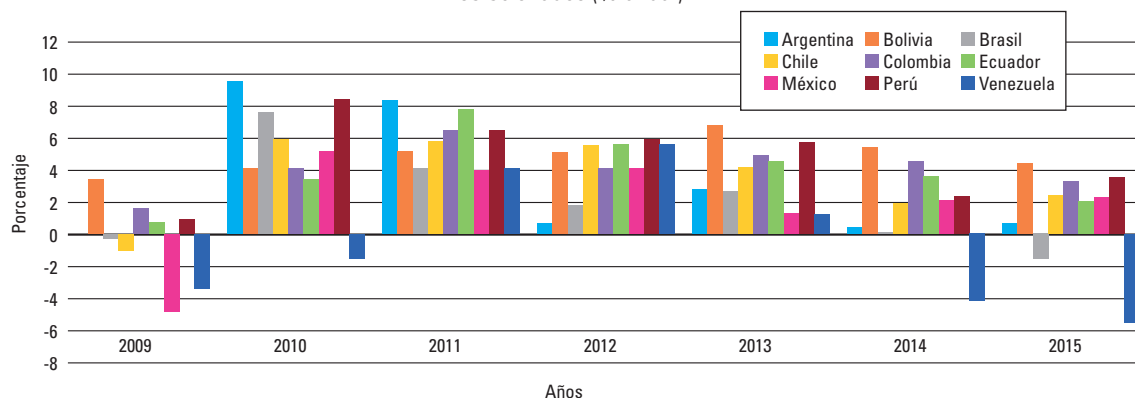
América Latina y el Caribe ante un escenario complejo

Hoy en día, ALyC viven una profunda crisis multidimensional, derivada, por un lado, de los efectos de la crisis de la economía mundial y de la manera en que está afecta a los países en desarrollo; y por el otro, debido al estancamiento del proceso político, económico y social de los gobiernos progresistas que ponen a la región en un nuevo momento histórico de reconfiguración e incertidumbre. Aunado a esto, la nueva política exterior del presidente Trump hacia la región, la cual podría en el corto plazo condicionar su avance hacia la consolidación de su autonomía.

En cuanto a los efectos de la crisis de la economía mundial, es importante señalar los bajos niveles de crecimiento económico de aquellos países de la región que más protagonismo tuvieron durante la primera década del siglo XXI (ver Gráfico 1).

Estos datos muestran como Brasil y Venezuela tuvieron una disminución de su crecimiento económico a partir de 2014, con un índice negativo en 2015. De la misma manera se observa como Ecuador y Bolivia tienden a bajar su índice de crecimiento durante el mismo periodo, mientras que Argentina se mantiene por debajo del 1%. Fluctuaciones que ponen en consideración el hecho de que los países que apuntaron más hacia la construcción de un espacio regional alternativo, han enfrentado en estos últimos dos años problemas económicos que se han evidenciado paralela-

Grafico 1 - Crecimiento del PIB Latinoamericano; Países seleccionados (% anual)



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la CEPAL y el Banco Mundial³.

mente a sus tensiones sociales. Por otro lado, México, Chile y Perú registran avances, con la excepción de Colombia que ha visto reducido su índice de crecimiento en 2015, aunque en niveles no muy significativos. Hay que señalar que estos países (con excepción de Colombia) son parte del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por su nombre en inglés *Trans Pacific Partnership*) que tiene en la región su expresión en la Alianza del Pacífico, la cual representa la voluntad de los Estados Unidos por adquirir una mayor fuerza en ALyC, así como en la región Asia-Pacífico. Sin embargo, con base en las recientes declaraciones del nuevo presidente electo norteamericano Donald Trump, podríamos esperar un cambio de estrategia con relación a este acuerdo, mismo que podría llevar a la reconfiguración de los objetivos planteados desde su creación.

Esta caída en el crecimiento económico regional pone de manifiesto un nuevo escenario en cuanto a la agenda del desarrollo y su respectivo impulso cada vez más marcado por las empresas transnacionales y el menor papel del Estado en la economía. Mostrando una imagen desesperanzadora en la cual pareciera que el posneoliberalismo⁴ quedara solamente en los escritos de aquellos académicos que hicieron de este concepto una esperanza frente a la pesadilla neoliberal, brindando a las relaciones sur-sur latinoamericanas la perspectiva de un nuevo camino por recorrer que apuntara a una renovada integración pos-hegemónica, y haciendo de ALyC un espacio regional fragmentado y a la vez compartido con el claro objetivo de darle a este continente un lugar más importante en la esfera global.

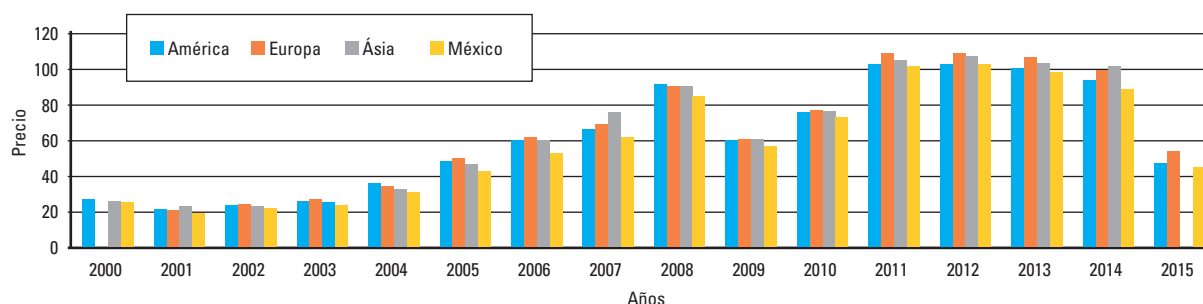
En este nuevo contexto la mayor y en parte diferente injerencia de los EE.UU. y por el otro lado, la mayor y creciente presencia de China en la región, así como el cambio político que en estos últimos meses va reconfigurando aquel espacio de izquierda y centro izquierda que la caracterizó durante la primera década del siglo XXI, estarían en conjunto delineando el futuro de las relaciones sur-sur latinoamericanas. Es por ello, que consideramos que la cooperación sur-sur va cambiando y adaptándose a los cambios políticos, económicos y sociales tanto a nivel regional como global, adquiriendo características conceptuales y una nueva retórica que reflejan el nuevo panorama internacional. Todo ello, en un contexto en el que la agenda del desarrollo o mejor dicho del desarrollo

3. Banco Mundial (2016) "Crecimiento del PIB (% anual), datos.bancomundial.org, recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

CEPAL (2016) "América Latina y el Caribe: Tasas de variación del producto interno bruto, cepal.org, recuperado de: <http://www.cepal.org>

4. Expresa la ruptura de la hegemonía neoliberal en la región, al rechazar el posicionamiento fáctico del Consenso de Washington.

GRAFICO 2 - Promedio Anual de Precios Internacionales del Petróleo.
Países Seleccionados (dólares)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006) "Precios Internacionales del petróleo 2000 - 2015", cefp.gob. Disponible en: www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/cortoplazo/.../im019.xls

5. Algunos organismos internacionales como la Organizaciones de Naciones Unidas plantean el año 2030 como el plazo para su materialización. Más detalles: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>

6. La OPEP acordó disminuir su producción a un rango entre 32.5 millones y 33 millones de barriles de petróleo por día, (fuente Agencias Reuters y Bloomberg del 29 de septiembre de 2016). Es la primera vez en ocho años que la OPEP logra un acuerdo para recortar su producción y el convenio se haría efectivo en noviembre de 2016 en su reunión anual en Viena (Austria).

sostenible queda cada vez más como una ilusión que se pretende materializar en el corto plazo⁵.

Es así que, con relación al escaso crecimiento económico en la región, es vital considerar la drástica disminución de los precios de los commodities a nivel mundial, entre los cuales destaca la caída del precio del petróleo (ver Gráfico 2). Para el caso del continente americano el promedio del precio del petróleo para el año 2015 fue de 47.01 dólares, lo cual significó una reducción del 50% con respecto al año 2014. Situación que no se revertiría incluso una vez llegado el tercer trimestre del año 2016 en el que el precio del petróleo rondó alrededor de los 45 dólares por barril, manteniendo la perspectiva de un posible aumento para el año 2017 debido al recién acuerdo⁶ de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (EL ECONOMISTA, 2016).

Frente a este escenario ALyC viven un nuevo momento político, económico y social que tiene un efecto directo en la incipiente y heterogénea formación regional de este continente. Entre los años 2015 y 2016, es posible observar como el nuevo panorama político latinoamericano ha afectado la autonomía que los distintos mecanismos regionales habían adquirido, no sin dificultades y críticas. Es así que durante la III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en enero de 2015, se planteó la necesidad de avanzar en medio de esta crisis multidimensional que algunos de sus miembros empezaban a manifestar, logrando el consenso sobre el objetivo de dar seguridad alimentaria y tratar de erradicar la pobreza y el hambre ante un modelo de libre mercado que en los últimos años principalmente propició procesos de privatización que incrementaron la estructura de desigualdad social en la región. Sin embargo, sería durante y después de la IV cumbre en enero de 2016, que se evidenciaría como este nuevo escenario político que se está construyendo en la región es un retorno a gobiernos neoliberales, como en el caso de la Argentina de Macri, y/o con gobiernos debilitados como en el caso de la coyuntura actual que llevara al usurpamiento del gobierno de Dilma Rousseff en Brasil a finales de agosto del 2016; hechos que sin duda le restan a este mecanismo autonomía e impacto, derivado de las pugnas que se están empezando a generar en la región sobre la manera de construir el nuevo proyecto latinoamericano. Además, la V cumbre en

enero de 2017 se inaugura dentro de un nuevo contexto con relación a las dinámicas globales que hasta ahora venían dominado las relaciones políticas y económicas internacionales, abordando diversas temáticas entre las que destacan por su relevancia: la seguridad alimentaria, el problema de las drogas, la migración, el desarrollo, el bloqueo a Cuba y la agenda 20-30, entre otras.

En marzo de 2015, durante la Cumbre Extraordinaria de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), se denunciaron los planes renovados del capitalismo transnacional globalizado y de las potencias extranjeras en sus intentos por desestabilizar a los gobiernos progresistas electos democráticamente por los pueblos latinoamericanos⁷. Posteriormente, durante la última cumbre del ALBA en marzo de 2016 se reafirmó esta postura y se hizo un pronunciamiento a favor de Venezuela frente a las sanciones que el gobierno de los Estados Unidos impuso a su gobierno. Lo cierto, es que frente a la grave crisis económica que se vive en Venezuela⁸ (INFOBAE AMÉRICA, 2016), el futuro de la Alianza Bolivariana está completamente sujeto a las vicisitudes de este país y a la manera en que Cuba vuelva con mayor fuerza al escenario regional latinoamericano, esta vez con una relación diferente con los Estados Unidos, derivada de la visita histórica que el presidente Barak Obama realizara a este país caribeño en 2016, o de lo contrario el “exitoso ocaso” de este organismo no logrará trascender esta fase de resistencia y esbozo de redes alternativas (BENZÍ, 2016, p. 77). Sin embargo, la nueva política del presidente Trump no deja esperar nada bueno para la isla caribeña en cuanto a las nuevas relaciones con los EE.UU. Pese a este escenario, la presencia cada vez mayor de China en Venezuela y en otros países ALBA puede ser considerada como un elemento importante para el futuro de este organismo regional.

Asimismo, a pesar que el gobierno venezolano afirma que PETRO-CARIBE avanza como una propuesta sólida de integración regional, en realidad se trata de un modelo que se dirige directamente a su agotamiento. Durante el último año, Venezuela ha renegociado la cartera de pasivos para recibir parte del pago de este financiamiento, a corto y mediano plazo por parte de los países firmantes a lo largo de diez años. Esto debido principalmente a que gran parte de la deuda de este acuerdo permanece en manos de países que tienen posibilidades limitadas para hacer frente a sus compromisos financieros con este país⁹.

En este mismo contexto la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), en septiembre de 2015 fue incapaz de generar el consenso necesario para poner fin a la crisis fronteriza por la que estaban pasando Colombia y Venezuela iniciada en julio de ese mismo año, siendo solucionada de forma bilateral y en ausencia del análisis de este organismo de integración¹⁰. Situación que pondría en evidencia las dificultades que enfrenta uno de los mecanismos que había sido hasta ese momento un referente y el motor del proceso de integración latinoamericano por la capacidad de negociación y estrategia de cooperación que poseía, hecho que suma negativamente en su escaso éxito para consolidarse actualmente como un modelo efectivo de integración suramericano. Además, la falta de asunción del principio de solidaridad entre los miembros también limi-

7. Venezolana de Televisión: “Declaración final de la IV Reunión extraordinaria del consejo político del ALBA-TCP” en [vtv.gob.ve](http://www.vtv.gob.ve) el 11 de agosto de 2015, dirección URL: <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2015/08/11/declaracion-final-de-la-iv-reunion-extraordinaria-del-consejo-politico-del-alba-tcp-7889.html>

8. Llegando a alcanzar un nivel de inflación del 720 por ciento en el presente año. Infobae América “Venezuela: el aumento salarial de Nicolás Maduro alcanza para comprar un huevo por día” en <http://www.infobae.com/2016/05/02/1808478-venezuela-el-aumento-salarial-nicolas-maduro-alcanza-comprar-un-huevo-dia/>.

9. Malagón Álvarez, V.: “Petrocaribe una iniciativa que se agota” en [acento.com](http://acento.com.do/2016/opinion/8316506-petrocaribe-una-iniciativa-que-se-agota/) el 20 de enero de 2016, dirección URL: <http://acento.com.do/2016/opinion/8316506-petrocaribe-una-iniciativa-que-se-agota/>

10. Colprensa: “No hubo consenso para reunir a presidentes de UNASUR” en [eluniversal.com.co](http://www.eluniversal.com.co) el 15 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://www.eluniversal.com.co/colombia/no-hubo-consenso-para-reunir-presidentes-de-unasur-205933>

ta el proceso de integración de la UNASUR, que en general ha invertido más energía en limar asperezas y resolver ciertos problemas internos de los miembros, que en fomentar formas de cooperación económica para consolidarse como un bloque regional sólido que le permita competir con otros países o bloques regionales, como los Estados Unidos, China o la Unión Europea (LO BRUTTO, CRIVELLI, 2015, p. 8).

Aunque muchos analistas coinciden en que la XLIX Cumbre del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en diciembre de 2015, culminó con importantes avances en materia de Derechos Humanos, se señala la diatriba que se generó entre Argentina y Venezuela sobre el respeto de estos últimos con relación al caso Leopoldo López generando una polémica al interior de este organismo. De igual manera, a pesar de las declaraciones que se hicieron sobre el proceso de paz en Siria; el derecho de Palestina a ser un Estado libre y soberano y también sobre la crisis migratoria que acontece actualmente en el Mediterráneo y en otras partes de Europa; Paraguay decidió no ser parte de la declaración conjunta sobre Medio Oriente. Asimismo, aunque se apoyó a Argentina en la exploración de petróleo en su plataforma continental en el territorio de las Islas Malvinas¹¹, las citadas polémicas entre Argentina y Venezuela mostraron un organismo que refleja la nueva situación de disputa política que se está generando en la región. Aunado a ello, la reciente expulsión de Venezuela de este organismo pone en entredicho el avance con sentido alternativo que el MERCOSUR había presenciado a partir de la llegada del presidente Lula en Brasil y del presidente Chávez en Venezuela.

Por su parte, a casi cinco años de su creación en abril de 2011, la Alianza del Pacífico (AP) avanza como un mecanismo destacado en el desempeño económico de la región. Los mandatarios de Chile, Colombia, México y Perú, concluyeron su IX cumbre en junio de 2014 en Nayarit, México, con avances en movilidad de personas al firmar un acuerdo para que jóvenes puedan visitar y trabajar durante un año en los cuatro países socios, un encuentro que también culminó con el gobierno chileno insistiendo en reclamar un diálogo con el MERCOSUR¹². De igual manera durante los trabajos de su XI Cumbre el pasado mes de julio en Puerto Varas, Chile entraría en vigor el protocolo comercial que elimina el 92% de los aranceles para los productos que comercian entre si estas naciones, la interconexión de las cuatro ventanillas de comercio exterior reducirá significativamente costos y tiempos en sus intercambios; durante esta reunión también se establecería un fondo de fomento a PYMES por 100 millones de USD, estableciendo con ello bases firmes para la consolidación de este proceso de integración¹³.

A partir de la firma en febrero de 2016 de la Asociación Transpacífico pudo observarse como la inserción de los Estados Unidos en la región y en el área Asia-Pacífico había adquirido cada vez mayor fuerza, disputándole el control de esta zona a China y agrietando aquellos esquemas de integración regional que hasta ese momento habían dado a la región mayor autonomía –un proyecto latinoamericano con perspectiva mundial–. Sin embargo, como hemos podido observar, China no ha cedido la cuota de poder alcanzada en años anteriores tan fácilmente, y ha seguido creando las condiciones para mantener su protagonismo en el escenario interna-

11. Venezolana de Televisión: "Culmina con éxito la XLIX Cumbre del MERCOSUR con importantes avances en materia de Derechos Humanos" en *vtvgob.ve* el 21 de diciembre de 2015, dirección URL: <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2015/12/21/culmina-con-exito-la-xlix-cumbre-del-mercosur-con-importantes-avances-en-materia-de-derechos-humanos-fotos-8307.html>

12. El Economista: "Concluye IX Cumbre de la Alianza del Pacífico" en *eleconomista.com.mx*, el 20 de junio de 2014, dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/economia-global/2014/06/20/concluye-ix-cumbre-alianza-pacifico>.

13. Banco Interamericano de Desarrollo: "Presidentes de Chile, Colombia, México, Perú y Presidente del BID analizan logros y perspectivas futuras de la Alianza del Pacífico", en <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2016-07-01/cumbre-de-la-alianza-del-pacifico-2016,11511.html>.

cional y consolidarse como el hegemon económico de frente al nuevo siglo, situación que fue evidente durante la Undécima Reunión de Jefes de Estado del G20 en Hangzhou, en la que se establecieron acuerdos para establecer un nuevo orden más incluyente y protagónico para los países emergentes basado en un nuevo tipo de globalización que no imponga una visión de desarrollo¹⁴ (CRUZ, 2016). Además, la reciente llegada de Trump a la presidencia norteamericana comportaría, por un lado, una mayor tensión en esa área derivado de la nueva política exterior agresiva del gobierno norteamericano, y por el otro, como señalamos también para el AP este nuevo escenario representaría un gran desafío dado que la salida de Estados Unidos del TPP implicaría el debilitamiento de un organismo que sin el apoyo indirecto de este país resultaría completamente agotado en cuando a la agenda y al proyecto de región que ha venido impulsando hasta ahora.

14. Consenso de Hangzhou.

La cooperación sur-sur en América Latina y el Caribe en el contexto de crisis actual

Como señala Muhr (2014, p. 2) es partir de la segunda mitad del siglo XX que se comienza a hablar de la CSS como una forma de emancipación y liberación del denominado “Tercer Mundo”, al tiempo que se consolidaban distintos acuerdos a nivel bilateral, multilateral y regional. De esta manera, con el paso del tiempo la CSS se posicionó como una herramienta útil tanto para los países en desarrollo como para las economías emergentes, contraria a la cooperación tradicional intentó alejarse del discurso de gobernabilidad y políticas estructurales de corte neoliberal para ensalzar los principios de solidaridad, horizontalidad, consenso y equidad.

En ese sentido, la CSS se configuró a lo largo de los primeros años de este siglo como una visión de la cooperación internacional basada en la solidaridad y representó un cambio cualitativo que incidió en la reconfiguración del sistema económico internacional y los intercambios que trascienden lo financiero, potenciando el intercambio de conocimientos y experiencias exitosas con relación a la política pública, de manera que no generara dependencia y que desarrollara las capacidades en cada país, según sus propios lineamientos y sin condicionantes (ROSETO, 2015, p. 7).

Sin embargo, hablar de CSS encierra algunas dificultades para su comprensión, lo cual ha dado como resultado que en los últimos años un análisis menos optimista respecto a sus alcances y potencialidades se desenvuelvan en ALyC, debido precisamente a su relación con la cuestión del “desarrollo” (BENZI, LO BRUTTO, 2013, p. 217). Tal como señala Bizzorero (2011:39) los procesos de cooperación e integración regional de América Latina y el Caribe (ALyC) han expresado las diferentes lógicas e historias en los cuales la CSS se ha gestado y ha ido evolucionando, logrando consolidar una nueva arquitectura política latinoamericana.

Es así que en los últimos 15 años se ha instaurado en ALyC un nuevo regionalismo multipolar que ya comienza a determinar las dinámicas y la evolución de los países latinoamericanos entorno al sistema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), pero particularmente en relación a la CSS, donde resaltan las acciones de aquellos países dotados de

mayores capacidades materiales e inmateriales en la búsqueda de dirigir o imprimir su sello en la orientación de los procesos y dinámicas, con base a sus objetivos de política exterior y el rol que pretenden desempeñar dentro de la nueva arquitectura internacional (LO BRUTTO, GONZÁLEZ, 2014, p. 136-137). Es decir, nos encontramos frente a dos concepciones de la CSS que van asumiendo características y peculiaridades específicas, las cuales se insertan de manera paralela en una estructura que continua caracterizando la forma de establecer, instaurar y ejecutar acciones en un contexto regional y global cambiante, adaptándose cada vez más a las condiciones histórico-sociales que reflejan el sistema mundo capitalista. Es así que consideramos que la CSS sigue caracterizándose en la región por un creciente isoformismo conceptual.

Durante los últimos años la CSS ha crecido exponencialmente en la región. Con base en Ayllón (2015) los 18 países de ALyC que participan en la elaboración del informe de la CSS en Iberoamérica de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) registraron en el año 2012 un total de 506 proyectos y 203 acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur bilateral, pasando en 2013 a 576 proyectos y 399 acciones. Entre 2010 y 2013 se realizaron 2 197 proyectos con una media de 549 proyectos anuales y en el que Brasil, Argentina, México, Chile y Uruguay explican el 85% del total de proyectos (2015, p.151). A estos datos habría que añadir lo que Venezuela y Cuba han desarrollado en los últimos 10 años que rebasa por mucho los datos anteriores. De acuerdo con Ayllón (2015), entre 1999 y 2009, Venezuela transfirió recursos a sus socios latinoamericanos con distintos grados de concesión por un valor de 36 400 millones de dólares, representando este esfuerzo de ayuda en su momento un auge del 1,9% de su PIB (2015, p.154). Además, en cuanto a la cooperación bilateral entre estos dos países hay un enorme incremento a partir del bienio 2004-2005, pasando de 346 millones de dólares a 837 millones de dólares, para alcanzar en 2007 la cifra de 1 487 millones. El número de proyectos acordados —352 en 2007 en 26 áreas, 72 en 2008, 680 en 2009 y unos 100 entre 2010 y 2011— siguiendo esta evolución. Para el año 2012 se han reportado 47 acuerdos de cooperación por un monto de 1 600 millones de dólares (BENZI & LO BRUTTO, 2014, p. 422-423). Tal como señalan los autores estas cifras no comprenden todo lo que se refiere a préstamos, inversiones e intercambios comerciales, lo que demuestra como en ALyC el dialógico político y los acuerdos comerciales tuvieron un impacto mucho más grande en términos cualitativos y cuantitativos con respecto a los otros flujos de CSS tradicional. Estos datos muestran el objetivo de mayor liderazgo regional y mundial que las políticas de cooperación e integración de Venezuela han perseguido en los últimos años en defensa del proyecto bolivariano.

En ese sentido, es posible ubicar a la CSS como producto de una heterogeneidad creciente del mundo, dada por las cambiantes condiciones económicas resultado del modelo capitalista de corte neoliberal. Esta heterogeneidad ha exigido una reestructuración geopolítica a nivel regional e internacional (LO BRUTTO, GONZÁLEZ, 2014), misma que lleva a actuar a los países bajo una “cooperación estratégica” que, como lo señala Lechini (2009), comparte principios, ideas, valores y cosmovisiones acer-

ca de los modos de inserción internacional y el rol que deben jugar los países del sur.

En concordancia con lo anterior, la CSS nace y se reproduce en distintos contextos nacionales, resultantes de las diferencias económicas, sociales, políticas y culturales de los países que la ponen en práctica, pero que sin embargo, comparten entre ellos el sentimiento de ser el “otro” colonizado, a partir de lo cual estos actores refuerzan sus relaciones bilaterales y forman coaliciones en los foros multilaterales, llevando su participación a niveles de injerencia regional, intrarregional y multilateral global, en función de intereses políticos, económicos y comerciales. Frente a este escenario, la CSS, como herramienta de política exterior, se vale del diálogo político, la cooperación financiera y técnica para lograr acuerdos comerciales y de integración, lo que en su conjunto representa los pilares sobre los cuales se erige este tipo de cooperación que permite hacer frente a la cooperación tradicional. Cuando se menciona que estos pilares “hacen frente” a la cooperación tradicional verdaderamente se habla en su sentido literal, pues en el caso de la cooperación financiera reembolsable, el crédito concesional representa el ADN de la CSS, a partir del cual los países asiáticos y latinoamericanos oferentes de este tipo de cooperación han podido establecer el diálogo político así como acuerdos comerciales y de integración y que, pese a sus implicaciones y costos económicos para los países receptores, cambiara las reglas del juego del desarrollo internacional (DOMÍNGUEZ, 2015).

La actual fase de la CSS en ALyC parece atravesar por un momento de estancamiento, derivado básicamente por la disminuciones en los niveles de crecimiento de aquellos países que dieron a este instrumento un papel protagónico en la región a partir de la primera década del siglo XXI; por la caída de los precios del petróleo y los commodities con respecto a la década anterior; por la inserción cada vez más fuerte y a partir de ahora diferente de Estados Unidos; y por la cada vez más mayor presencia de China en la región que ha cambiado el cuadro general que teníamos apenas hace unos años en un contexto de desaceleración de la economía mundial.

Además, consideramos que estos elementos aunados a los intentos, por lo menos hasta ahora en el discurso del presidente Donald Trump, podrían cambiar el sentido de esta globalización que frente a la nueva manera de China de caracterizarla podría vislumbrar por lo menos dos escenarios: un primero, de mantenimiento del *estas quo* global, situación que consideramos poco probable; y, un segundo escenario, en el que se enfrentarían dos maneras de entender e imaginar esta globalización, impulsadas por las dos potencias hegemónicas actuales, China y Estados Unidos.

Esta fase de reconfiguración regional básicamente respondería a estos elementos en un contexto en el cual el diálogo político, los mega acuerdos comerciales y la desestabilización de los gobiernos progresistas que apuntan a lo que hoy se define como “fin del ciclo”, bosquejan nuevos retos para los países latinoamericanos con respecto a su capacidad de insertarse con mayor o menor autonomía en las nuevas dinámicas globales de este sistema mundial capitalista. Tal como señala Llenderrozas, todo parece apuntar a que

[...] las tendencias a la construcción de bloques económicos y espacios comerciales, con el eje en Asia Pacífico, la zona más dinámica de la economía mundial, tendrá un efecto profundo en las posibilidades de inserción de los países latinoamericanos y en las alternativas disponibles. (LLENDERROZAS, 2016, p. 51).

Sin duda, la transformación de la cartografía del poder latinoamericano está relacionada con la transformación del poder a nivel mundial. Es así que, durante los últimos 15 años, China ha logrado consolidar su presencia de manera importante en ALyC, al congregarse inversiones multimillonarias con múltiples acuerdos bilaterales, por tanto su presencia en la región responde a una reconfiguración de la economía mundial que establece un nuevo escenario multipolar. Asimismo, la “desaceleración de la economía China” refleja la importancia que el gigante asiático ha ido asumiendo a lo largo de estas últimas décadas y de cómo su *performance* económico afecta a la economía a nivel global.

Esta transformación se inscribe en un nuevo orden mundial multipolar, más regionalizado y a la vez más fragmentado, en el que los Estados Unidos han emprendido una nueva estrategia para quitarles influencia a los países emergentes en el ajedrez internacional. En este contexto destacan: las nuevas políticas comerciales que implementará el gobierno norteamericano en virtud del nuevo nacionalismo privatizador que se está impulsando, la creación del Banco Asiático de Inversión (AIIB por sus siglas en inglés), la creación de la Área de Libre Comercio de Asia Pacífico (FTAAP por sus siglas en inglés) que fue promovida por China dentro del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) –foro en el cual están presentes Chile, Perú y México–; y, lo que consideramos el resquebrajamiento de los esquemas comerciales globales (TTP, TTIP¹⁵ y TISA¹⁶); poniendo a la región frente a un panorama de grandes retos en el que consideramos que los países de ALyC deberán apostar hacia el tipo de globalización que estas dos superpotencias están impulsando, lo que caracterizaría los esquemas de CSS que se darían a partir de esta decisión.

La declaración del presidente Trump de salir del TPP; las nuevas y difíciles relaciones que se van instaurando entre Cuba y Estados Unidos a partir de lo anterior; la nueva política exterior de los EE.UU. en ALyC; el nuevo contexto político regional derivado del debilitamiento de los “gobiernos progresistas” y de los últimos acontecimientos que ponen cada vez más a temblar la autonomía regional, apuntan por un lado a un escenario político en disputa en donde la agenda comercial neoliberal tomará cada vez mayor relevancia subordinando la visión multidimensional de los regionalismos postliberales, como por ejemplo, en el caso de las nuevas negociaciones entre Mercosur y la Unión Europea (LLENDERROZAS, 2016, p. 56); y por el otro lado, a la disputa por una nueva globalización en la que los países latinoamericanos deberán establecer una nueva manera de insertarse en las dinámicas de este capitalismo global.

El actual escenario latinoamericano nos arroja además tres elementos clave que nos permiten hacer el esfuerzo de entender hoy a la CSS en ALyC. En primer lugar, la fragmentación de los organismos de integración regional en un contexto global complejo; en segundo lugar, el panorama de la integración regional latinoamericana sigue en constante efer-

15. Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP por sus siglas en inglés).

16. Acuerdo en Comercio de Servicios (TISA por sus siglas en inglés).

vlescencia debido también a la lucha geopolítica que tanto China, como Estados Unidos y la misma Unión Europea están desempeñando de forma distinta en la región; y finalmente, la búsqueda constante del control de los recursos naturales que en las siguientes décadas será el epicentro de lucha internacional por los commodities, al ser evidente que los distintos esquemas de integración regional no logran superar su condición neoextractivista y neodesarrollista.

Hoy el regionalismo latinoamericano añade nuevos desafíos concernientes al papel de Estados Unidos en el espacio interamericano, tales como la posibilidad de expresarse como región o integrarse bajo expresiones fragmentadas o incluso nacionales y la de conformar un camino que vislumbre una respuesta estratégica en el sistema internacional.

De esta manera, la región Asia-Pacífico representa para algunos países de ALyC una valiosa oportunidad de reposicionarse en el escenario regional, y, sobre todo, para debilitar los esquemas de integración estratégica de la primera década del siglo XXI. Más que incertidumbre, la relaciones sur-sur latinoamericanas viven un nuevo momento de convulsión en el que el factor externo está influenciando de manera directa los procesos que hasta el momento habían redibujado la cartografía de las alianzas regionales de corte progresista.

¿Hacia dónde nos dirigimos?

Frente a un escenario multipolar, interdependiente, que cuestiona la centralidad del occidente, en el que las relaciones sur-sur latinoamericanas sufren los efectos de una reconfiguración del sistema político y económico internacional, la solidaridad en la CSS queda cada vez más relegada al papel que el nuevo multipolarismo y multilateralismo le va otorgando en un sistema internacional cada vez más en mayor tensión por las pugnas que vive en su estructura.

En ese sentido, tal como señala Domínguez (2014, p.7) con un viejo sistema que se resiste a morir y el nuevo que no acaba de nacer, vivimos un momento que es a la vez de transición (BENZI, 2013) y de crisis (DOMÍNGUEZ, 2011) en el que la agenda del desarrollo no es otra cosa que la continuidad de un proyecto que ha mostrado a lo largo de estos años todo su fracaso.

Recuperando la argumentación de Nel y Taylor (2013), la solidaridad de la CSS

[...] debiera ser una actitud, basada en los sentimientos y relaciones que persiguieran el logro de fines comunes, el reconocimiento y consideración de principios morales, así como el respeto a la soberanía, la equidad y el mutuo beneficio. (NEL, TAYLOR, 2013, p. 19).

Sin embargo, en la actualidad el rompimiento con estos principios fundacionales ha llevado a categorizarle como un complemento de los mecanismos de cooperación tradicionales, ya que, al alinearse a ellos, termina por mermar su capacidad de ofrecer una vía alternativa que coadyuve al desarrollo de los países del Sur Global, reproduciendo dinámicas asimétricas en donde solo los mejores posicionados se benefician de ello.

En este sentido, las dinámicas bajo las cuales se ha desarrollado la CSS llevan a cuestionar su sentido de horizontalidad y equidad en su actuar, al ser evidente el desplazamiento de su enfoque solidario por el de un interés estratégico por parte de los países del Sur, replicando los vicios del denominado Sistema Tradicional de Ayuda Occidental basado en relaciones de tipo Norte-Sur, que se someten a intereses particulares y funcionan como instrumento de posicionamiento y negociación.

A lo largo de estos últimos años, tal como señala Domínguez (2014),

Toda la estrategia del CAD para atraer a los proveedores de CSS (Olivé, 2011) quedó frustrada en gran parte por la no participación en el comité directivo de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) de los BRICS, que han ido reforzando su coordinación global y en 2013 plantearon la creación de su propio banco de desarrollo en un claro desafío a las instituciones herederas de Bretton Woods (Cooper & Farooq, 2013) de las que el CAD sigue siendo visto con razón como un exponente no menor [...]. (DOMÍNGUEZ, 2014, p. 15).

En ese sentido, el contraste entre aquellos países que se alinean al CAD/OCDE y aquellos que intentan agruparse entorno a otras organizaciones que no responden a los intereses de un sistema económico y político tradicional, se hace cada día más fuerte y al mismo tiempo refleja un sistema multipolar en donde el poder parece estar repartido entre distintos polos y/o actores, en donde las relaciones entre estos polos y/o actores condicionan cada vez más las estrategias y alianzas para llevar adelante proyectos cuya hegemonía sigue siendo disputada en un ajedrez internacional más complejo.

La actual CSS en ALyC vive una *cierta crisis de identidad*¹⁷ con patrones claramente diferentes a los que el mismo Domínguez (2011) señalaba hace unos años. Si la identidad de la CSS en la región en la primera década del siglo XXI se caracterizó por una voluntad posneoliberal; por un intento de superar los modelos de regionalismo abierto y hacer de la recuperación de la soberanía política y económica el eje central de la construcción de un bloque contrahegemónico; y finalmente, por una resignificación de las relaciones sur-sur que llevarán a una considerable reducción de la pobreza, una mayor estabilidad económica y política, y a un intento de entender a la solidaridad de forma distinta a la ayuda tradicional¹⁸; a más una década del “giro a la izquierda”, esta forma de Cooperación Sur-Sur vive igualmente una propia *crisis de identidad* que podría derivarse de la fragmentación de los organismos de integración regional; partiendo en primer lugar por la constante efervescencia del panorama de integración regional con la mayor presencia de China y Estados Unidos; en segundo lugar, por el intento de recuperar y volver a fortalecer la hegemonía de Estados Unidos a través del impulso de una nueva manera de establecer acuerdos comerciales y apuntar hacia una nueva globalización que estaría sustentándose en este nacionalismo privatizador que le daría a algún sector en específico un papel determinante con respecto a otros sectores del capital para impulsar una nueva manera de acumulación; en tercer lugar, por el débil pero constante rol que la Unión Europea juega en la región; y, finalmente, por la búsqueda del control de los recursos naturales con una lógica extractivista. Todo ello en un contexto de crisis multidimensional del capitalismo y el desplazamiento de la hegemonía capitalista mundial hacia el Sureste Asiático y Asia Oriental.

17. Este argumento ha sido desarrollado por Lo Brutto y González (2015), “La influencia China en la CSS latinoamericana en la segunda década del siglo XXI,” consultable en <http://www.ciberoamericana.com/pdf/CSSLB.pdf>

18. Es así que esta identidad podría considerarse como *la continuidad de la crisis* de identidad de la tradicional forma de cooperación Norte-Sur que se concreta con una nueva forma de relaciones Sur-Sur, poniendo al Sur global y particularmente a AL en una posición distinta; que se sustenta en la llegada a nivel nacional de gobiernos de izquierda y centro izquierda con voluntad posneoliberal con el objetivo de construir un bloque contrahegemónico que tendría su máxima expresión en tres mecanismos de integración regional: la ALBA, la UNASUR y la CELAC.

En nuestra opinión, esta *nueva crisis de identidad* que afecta a la CSS en ALyC aleja los esperanzadores propósitos de cambio que han sido el estandarte de los diferentes mecanismos de integración regional. Ya que, tras la euforia de comienzo de milenio, hoy vemos a una CSS no solo en crisis de identidad, sino al mismo tiempo en una fase de estancamiento en un mundo cada vez más multipolar.

En conclusión, frente a estas nuevas dinámicas pensar hoy a la CSS en esta nueva globalización sur-sur implicaría revitalizar una nueva *diplo-macia social* que diera a los movimientos el papel de decidir las relaciones supranacionales en una nueva lógica de entender la relación entre Estado, Sociedad y Mercado reconstruyendo y revitalizando las formas de solidaridad que le dieron origen.

Referencias

- ALIANZA DEL PACÍFICO. **La X Cumbre de la Alianza del Pacífico**. Marzo de 2016. <https://alianzapacifico.net/la-x-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico-en-paracas-2/> Consultado el 13 de marzo de 2016.
- ÁLVAREZ, O. La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe, Afales y obstáculos para lograr su consolidación. **Anuario de Integración**, v. 9, p.179- 206, 2012.
- AYLLÓN, B. La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta. **Anuario de Integración**, v. 11, p. 134-170, 2015.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Presidentes de Chile, Colombia, México, Perú y Presidente del BID analizan logros y perspectivas futuras de la Alianza del Pacífico**. 1 de Julio de 2016. Disponible en <<http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2016-07-01/cumbre-de-la-alianza-del-pacifico-2016,11511.html>>. Consultado el 6 Oct. 2016.
- BANCO MUNDIAL. **Crecimiento del PIB (% anual)**. 2016. Disponible en <<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>>. Consultado el 21 mar. 2016.
- BENZI, D. El exitoso ocaso del ALBA. **Nueva Sociedad**, n. 261, 2016.
- BENZI, D. Vía crucis de la cooperación internacional: ¿crisis terminal o resurrección?. Íconos, Revista de Ciencias Sociales, v. p. 9-14, 2013.
- BENZI, D.; LO BRUTTO, G. Más allá de la cooperación sur-sur. Contextos, luces y sombras de la Alianza Cuba-Venezuela. En Rivera; Ayala (coordinadores) **De la diversidad a la consonancia**. La cooperación sur-sur latinoamericana: Estudios de México, Centro América, países donantes y ámbitos mixtos, Volumen I, BUAP & Instituto Mora editores. 2014.
- BENZI, D.; LO BRUTTO, G. La cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente). En Aceves, L.; Sotomayor, H. (coordinadores) **Volver al desarrollo o salir de él, Límites y potencialidades del cambio desde América Latina**, BUAP-EyC, México, p. 217-250, 2013
- BIZZOZERO, L. América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. **Bras. Polít. Int.**, v. 54, n. 1, p. 29-43, 2011.
- BRICEÑO, J. From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process. **Latin American Policy**, v. 1, n. 2, p. 208-229, 2010.
- CEPAL. **América Latina y el Caribe: Tasas de variación del producto interno bruto**. 2015. Disponible en <http://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla-pib-estudio_economico_2015_0.pdf>. Consultado el 8 mar. 2016.
- COLPRENSA. No hubo consenso para reunir a presidentes de UNASUR. **El Universal**. 15 de septiembre de 2015. Disponible en <<http://www.eluniversal.com.co/colombia/no-hubo-consenso-para-reunir-presidentes-de-unasur-205933>>. Consultado el 15 de sep. 2015.
- COOPER, A.; FAROQU, A.B. BRICS and the Privileging of Informality in Global Governance. **Global Policy**, v. 4, n. p. 428-433, 2013.
- CRUZ, A. A propósito del G-20 y de las críticas por su supuesta irrelevancia. **Lahaine.org** 28 de Septiembre de 2016. Disponible en <<http://www.lahaine.org/mundo.php/apropositodelg20>>. Consultado el 1 Oct. 2016.

DOMÍNGUEZ, R. La crisis de identidad del sistema de ayuda. **Fundación Carolina**. 2011. Disponible en <www.fundacioncarolina.es/esES/nombrespropios/Documents/NPDomínguez1105.pdf>. Consultado el 15 feb. 2016.

DOMÍNGUEZ, R. Perspectivas de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible después de 2015. **Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo**, v. 1, n.2. 2014.

DOMÍNGUEZ, R. **El tamaño importa**: La financiación reembolsable en la CSS de China, India, India, Venezuela y Brasil. Cátedra de cooperación internacional y con Iberoamérica. Universidad de Cantabria. 2015.

EL ECONOMISTA. **Concluye IX Cumbre de la Alianza del Pacífico**. 20 de Junio de 2014. Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/economia-global/2014/06/20/concluye-ix-cumbre-alianza-pacifico>>. Consultado el 20 feb. 2016.

EL ECONOMISTA. **OPEP luego acuerdo para reducir producción**. 29 de Septiembre de 2016. Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2016/09/29/opec-logra-acuerdo-reducir-produccion>>. Consultado el 30 sep. 2016.

INFOBAE AMÉRICA. **Venezuela**: el aumento salarial de Nicolás Maduro alcanza para comprar un huevo por día. 2 de mayo de 2016. Disponible en <<http://www.infobae.com/2016/05/02/1808478-venezuela-el-aumento-salarial-nicolas-maduro-alcanza-comprar-un-huevo-dia/>>. Consultado el 5 Oct. 2016.

LLENDERROZAS, E. Los desafíos de la reconfiguración: fin de ciclo y transición regional en América Latina. En Serbin, A. (coordinador) ¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? en América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe (CRIES)**. 2016.

LECHINI, G. La cooperación sur-sur y la búsqueda de autonomía en AL ¿mito o realidad? **Relaciones Internacionales**, GERI-UAM, n.12, p.1-28, 2009.

LO BRUTTO, G.; GONZÁLEZ, C. El papel de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe como alternativa al Sistema Tradicional de Ayuda en la primera década del Siglo XXI. **Centro de Estudios Latinoamericanos**. Varsovia. p.119-149, 2014.

LO BRUTTO, G.; CRIVELLI, E. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la disputa por una integración regional en América Latina. **Revista Desarrollo y Cooperación**. IUDC, UCM, n.37, p. 107-115, 2015.

LO BRUTTO, G.; GONZÁLEZ, C. **La influencia China en la CSS latinoamericana en la segunda década del siglo XXI**. COIBA. 2015. Disponible en <<http://www.ciberoamericana.com/pdf/CSSLB.pdf>>. Consultado el 21 mar. 2016.

LO BRUTTO, G.; SPATARO, A. ¿Siglo XXI, economía del terror? América Latina, Mediterráneo y Oriente Medio en un mundo en Crisis. ICSy/BUAP& Educación y Cultura editores. México. 2016.

MALAGÓN, V. Petrocaribe una iniciativa que se agota. **Acento.com**. 20 de Enero de 2016. Disponible en <<http://acento.com.do/2016/opinion/8316506-petrocaribe-una-iniciativa-que-se-agota/>>. Consultado el 20 Ene. 2016.

MUHR, T. **Beyond 'BRICS'**: Ten Theses on South-South cooperation in the 21st century. Beyond Global Governance: Furthering South-South Cooperation and the Role of the BRICS. Council for Social Development/Southgovnet. Nueva Delhi. 2014.

NEL, P.; TAYLOR, I. Bugger thy Neighbour? IBSA and South-South Solidarity. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 6, p. 1091-1110, 2013.

OLIVIE, I. (coordinador). **Nunca desaproveches una buena crisis. Hacia una política pública española de desarrollo**. Informe Elcano: 13. 2011

VENEZOLANA DE TELEVISIÓN. **Culmina con éxito la XLIX Cumbre del MERCOSUR con importantes avances en materia de Derechos Humanos**. Vtv.gov.ve. 21 de diciembre de 2015. Disponible <<http://vtv.gov.ve/articulos/2015/12/21/culmina-con-exito-la-xlix-cumbre-del-mercosur-con-importantes-avances-en-materia-de-derechos-humanos-fotos-8307.html>>. Consultado el 21 Dic. 2015.

ROSETO, G. Cooperación Sur-Sur: oportunidad para el reencuentro entre América Latina y el Caribe. **Cooperamos**, n. 8, p. 12-16, 2015.

VENEZOLANA DE TELEVISIÓN. **Declaración final de la IV Reunión extraordinaria del consejo político del ALBA-TCP**, Vtv.gov.ve. 11 de agosto de 2015. Disponible en <<http://www.vtv.gov.ve/articulos/2015/08/11/declaracion-final-de-la-iv-reunion-extraordinaria-del-consejo-politico-del-alba-tcp-7889.html>>. Consultado el 11 ago. 2015.

Cooperación Sur-Sur como alternativa al Capitalismo Cognitivo

South-South Cooperation as an alternative to Cognitive Capitalism

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p93](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p93)

Luis Anderson Argothy¹

Rafael Pupiales²

Andrés Mafla³

Recebido em: 10 de outubro de 2016

Aprovado em: 16 de janeiro de 2017

RESUMEN

Este trabajo de investigación busca realizar una revisión de la literatura referente a la Cooperación Sur-Sur y al Capitalismo Cognitivo de tal forma que se responda a la pregunta ¿es posible mediante la cooperación entre países del Sur romper la dependencia de conocimiento frente a los países del Norte?, así el principal objetivo es identificar la situación actual de América Latina y el Caribe a nivel de ciencia, tecnología e innovación frente a los países desarrollados, para de esta manera poder plantear alternativas de cooperación entre los países del sur. La metodología de la investigación es de tipo cualitativa la primera parte mediante una revisión teórica profunda, y cuantitativa generando un conjunto de indicadores que permiten la comparación de la Región frente a países del Norte, para esto se utilizan bases de datos internacionales. Una de las conclusiones obtenidas es que existe una dependencia de conocimiento de los países del Sur frente a los países del Norte y que es necesaria la Cooperación Sur-Sur para cerrar estas brechas de conocimiento.

Palabras clave: Cooperación, Conocimiento, Ciencia, LAC, Transferencia de Tecnología.

ABSTRACT

This research seeks a review of the literature on South-South Cooperation and cognitive capitalism to answer the question, is possible through the cooperation between the South countries, to break the dependence of knowledge from North countries? The main objective is to identify the current situation in Latin America and the Caribbean at the level of science, technology and innovation compared to developed countries, to thus be able to propose alternatives of cooperation between southern countries. The research methodology is qualitative the first part by a deep theoretical review, and the second parte is quantitative generating a set of indicators that allow comparison of the Region against Northern countries, for this international databases are used. One of the conclusions is that there is a dependence on knowledge of the South against the North and South-South cooperation is required to close these gaps in knowledge.

Key Words: Cooperation, Knowledge, Science, LAC, Technology Transfer.

Dossier: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina, frente al cambio de ciclo político regional. Coordinado por Giuseppe Lo Brutto y Rafael Dominguez Martin, coordinadores del grupo de investigación en CSS e Integraciones regionales de REEDES

1. Dr (c), Master en Economía de la innovación, Master en Economía y Gestión de Pymes, Economista. Estudiante de Doctorado en Universidad de León. ORCID: orcid.org/0000-0003-4887-1625.

2. Master en Economía Ecológica, Economista. Estudiante de FLACSO-Ecuador. ORCID: orcid.org/0000-0001-9907-1711.

3. Master (c) en Desarrollo Humano, Economista, Estudiante de FLACSO-Argentina. ORCID: orcid.org/0000-0001-8371-6108.

Introducción

La Cooperación Sur-Sur (CSS) es un tema de actualidad dada la situación de la geopolítica reciente. Eventos internacionales como el *BREXIT*, y otros relacionados con la separación del que mucho tiempo ha sido el bloque económico más importante del mundo, la Unión Europea, hacen repensar las alternativas de los países menos desarrollados o del Sur. Es indudable que la capacidad individual de los países se ve afectada en positivo o negativo cuando estos establecen relaciones de cooperación, bajo el esquema económico internacional ya no es posible pensar en autarquías, es necesaria la fortaleza del bloque. La relevancia de la ciencia y la innovación en América Latina se ha traducido en una innovación generada desde la propia región (BOTELLA, SUÁREZ, 2012). Esta potencializa las sinergias mediante las actuaciones de cooperación que son fundamentales para el desarrollo. Esta consideración que se ha generalizado entre los países, ha permitido que los países de renta media vean en la CSS una alternativa para el desarrollo de la ciencia la tecnología y la innovación.

Bajo estos antecedentes se presenta este trabajo de investigación, que sin ser un documento exhaustivo en su contenido, plantea dos objetivos fundamentales: primero, realizar una revisión teórica sobre la CSS por una parte y sobre el Capitalismo Cognitivo por otra, destacando elementos históricos constitutivos y otros relacionados con la transferencia de tecnología; segundo, mediante el uso de estadística descriptiva analizar la situación de Latinoamérica y el Caribe con respecto a la Ciencia, Tecnología e Innovación. La hipótesis que se plantea en este trabajo de investigación es que el Capitalismo Cognitivo ha provocado que actualmente exista dependencia cognitiva de los países del Sur respecto a los países del Norte. La contrastación de esta hipótesis se realizará a medida que se obtienen resultados en cada uno de los indicadores propuestos. Este trabajo, a su vez, permitirá realizar recomendaciones sobre futuras acciones que potencialicen a la región y que permita una mejor inserción en la economía del conocimiento.

Este trabajo de investigación utiliza metodología cualitativa y cuantitativa. Para esta segunda se utiliza información de bases de datos internacionales de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La investigación está organizada de la siguiente manera. La sección 2 presenta una revisión teórica sobre CSS, y Capitalismo Cognitivo En la sección 3 se analiza la metodología utilizada. La sección 4 muestra los resultados de los diferentes indicadores desarrollados. En la última sección 5 se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Marco teórico

Contexto histórico global de la Cooperación Sur – Sur

En primer lugar, es necesario definir algunos conceptos sobre el término cooperación, así, existe por una parte la cooperación financiera, la misma que está constituida por fondos reembolsables (préstamos) y

no reembolsables (donaciones, subvenciones, canje de deuda, etc.) (BESHARATI *et al.*, 2015; DOMÍNGUEZ-MARTÍN, 2016). La cooperación técnica por su parte corresponde a la transferencia de recursos humanos y conocimiento incorporado, busca elevar la capacidad de absorción de la cooperación financiera (DOMÍNGUEZ-MARTÍN, 2016). Esta última no puede ser valorizada de manera monetaria en su totalidad, ya que existe un componente de conocimiento tácito (NONAKA, TAKEUCHI, 1995) que no puede ser valorizado.

Mientras la cooperación técnica y financiera se fueron consolidando como formas de apoyo al desarrollo de un país, la cooperación económica tiene una definición más amplia. En el marco de la Cooperación Sur-Sur la cooperación económica se define como medidas de apoyo de acción conjunta a nivel interregional, que serán puestas en práctica por todos los países en desarrollo, esto incluye cooperación e integración económica, comercial, apoyo técnico, medidas monetarias y financieras (DOMÍNGUEZ-MARTÍN, 2016).

En este sentido la Cooperación Técnica para el Desarrollo (CTPD) es un elemento fundamental de la Cooperación Económica para el Desarrollo (CEPD) tal como señala el Plan de Buenos Aires de 1978. Sin embargo, de acuerdo a Domínguez-Martín (2016) en el transcurso del tiempo se fue debilitando progresivamente desde el Norte a la CEPD, a tal punto de reducir a la CSS al nivel de CTPD, lo que proyecta una falsa imagen de debilidad de la CSS que favorece a los ímpetus de los países hegemónicos, ahondando la dependencia del Sur frente a los países del Norte, no solo en el campo económico sino también a nivel de conocimiento, ciencia y tecnología; además de entorpecer el análisis comparativo de los proveedores de CSS, impide el desarrollo de la CSS como un proyecto de régimen internacional. Así, la CSS no debe ser vista únicamente desde la óptica de la cooperación no reembolsable, tal y como se presenta en varios análisis sino desde una panorámica más completa y amplia.

La CSS nació con el ímpetu de desarrollar un nuevo orden económico mundial, sin embargo, mediante diversos instrumentos se ha detenido este avance. La cooperación desde el Norte ha sido un artificio de dominio ya que si se analizan los depósitos de las reservas monetarias y oro de los países del Sur, se encuentra que la mayoría de estas se encuentran en países del Norte, las reservas del Sur sirven para financiar al Norte (CORREA, 2012), sin embargo el Sur sigue sin desarrollarse. Actualmente el fortalecimiento de China dentro del contexto económico y comercial a nivel mundial, plantea un nuevo fortalecimiento para la CSS, ya que su influencia en los países del Sur es notoria, promoviendo a su vez proyectos contra hegemónicos para el desarrollo (DOMÍNGUEZ-MARTÍN, 2016).

En este sentido se plantea un pequeño análisis de la evolución cronológica de CSS, de acuerdo a López (2014) destacan las siguientes etapas:

La primera etapa surge a partir de abril de 1955 con la Conferencia de Bandung, 29 países asiáticos y africanos irrumpieron en la actividad política mundial, pese a las críticas de sectores y países europeos, la Conferencia logró movilizar a naciones que hasta hacía poco habían logrado su independencia (REYES KONINGS, 2010).

4. Conferencia llevada a cabo durante la 107ª sesión plenaria, del 19 de diciembre de 1977, cuyo resultado arrojó la Resolución 32/182, aprobada durante el periodo de sesiones 18, 23 y 24, por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

5. El Plan de Acción de Buenos Aires, acogió propuestas de 138 países, y fue la base para la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de diciembre de 1978.

6. Se crea el 17 de octubre de 1975, Organismo con sede en Caracas, Venezuela y que agrupa a 27 países de América Latina y el Caribe.

7. La Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas en Nairobi, se tuvo lugar del 1 al 3 de diciembre de 2009 en Nairobi, donde se concluyó con el Documento de Nairobi, mismo que fue presentado y aprobado en el sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrando el 30º aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, periodo en el que se aprobó el PABA en 1978.

La Segunda Etapa, tiene como antecedente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo⁴ (CTPD) (Naciones Unidas, 1977), insta a los países Desarrollados a alcanzar el 0,7% como Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).

De esta manera se dio origen al Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), que presenta lineamientos básicos para promover la cooperación Sur-Sur (URIBE I., 2009). En el PABA² se sintetizan los objetivos básicos de la CTPD, argumentos técnicos que tomaron relevancia, sobre todo en lo referente a la autosuficiencia nacional y colectiva, a través del intercambio de conocimientos que traspasaban temas económicos y sociales. Según Delgado y Sáenz (2010), fue la época en donde se consolidó “esta visión idealista casi romántica de las relaciones Sur – Sur”. De esta manera se buscaba generar un nuevo orden basado en la cooperación entre las naciones, en la libertad, igualdad y justicia (DE ALWIS, 1977).

El preámbulo de Tercera Etapa está caracterizada por latentes conflictos militares (LÓPEZ C., 2014), mientras que en Latinoamérica se presentan recurrentes crisis financieras, que conllevaron al sobreendeudamiento de los Estados (CASÁIS P., 2011).

A nivel latinoamericano se crea el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)⁶ en 1975, como un organismo consultivo y de coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes de América Latina y el Caribe en torno a temas económicos (SELA, 2016); también se crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, con la idea de crear un mercado común latinoamericano, mediante preferencias arancelarias y acuerdos comunes regionales y parciales, entre los miembros (ALADI, 2016).

La Cuarta Etapa se refiere a la Conferencia de Alto Nivel⁷ de las Naciones Unidas sobre la CSS (2009), en donde se toparon varios puntos, entre los principales tenemos: validez y reconocimiento de foros, cumbres e instancias relativas a la CSS; la amenaza de incumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); como aspecto relacionado con la ciencia y la tecnología alentaron los centros académicos de excelencia a establecer vínculos de intercambio de activos y tecnología hacia el Sur (LÓPEZ C., 2014).

Como Quinta Etapa, se realizó la Conferencia de Addis Abeba, en donde se reconocieron los compromisos asumidos en Monterrey (2002) y Doha (2008) relativos a la eliminación de la pobreza. Un hecho reciente que ha reafirmado la importancia de trabajar en coordinación, ha sido la Declaración de Santacruz en esta los países del G77 han renovado su compromiso con el fin de reducir la desigualdad, falta de acceso a la tecnología, reducción de la dependencia económica y tecnológica con el fin de eliminar los desequilibrios del desarrollo tradicional (DECLARACIÓN DE SANTA CRUZ, 2014).

Sin embargo, hay que recalcar que aquellos compromisos no se han cumplido en su totalidad, dado que persiste el problema de mala distribución, injusticia y exclusión social, como resultado de un sistema asimétrico de relaciones de poder, especialmente Norte – Sur.

La ciencia, tecnología e innovación en la Cooperación Sur-Sur

En la actualidad se ha aceptado ampliamente la importancia que tiene la innovación y el conocimiento como elementos que aportan significativamente al desarrollo y crecimiento económico (AGHION ET AL., 2009; MOHAMED, 2011; SCHUMPETER, 1934, 1947), sin embargo Latinoamérica no ha podido subirse de manera adecuada en la ola actual de gestión del conocimiento, a pesar de la existencia en la mayoría de países de políticas de ciencia y tecnología desde 1950 (PRE-BISCH, 1950), en este sentido es necesario repensar las acciones individuales de los países para cambiarlas por acciones conjuntas, en los campos de ciencia, tecnología e innovación. En el informe de la SEGIB (2009), se reconoce que la innovación debe ocupar un lugar prioritario en el marco de una estrategia de desarrollo, y esta requiere, a su vez, que exista un importante esfuerzo a nivel nacional para identificar oportunidades, establecer objetivos y diseñar políticas públicas orientadas a su consecución.

Si se analiza los datos de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) estos indican que Latinoamérica se encuentra muy por debajo de lo correspondiente a su peso económico, población y nivel de desarrollo (BOTELLA & SUÁREZ, 2012). La estructura económica de la región no ha permitido el desarrollo de la innovación. De acuerdo a Botella y Suárez (2012) de manera general se pueden distinguir tres formas de inserción económica de la región en el mercado mundial: i) América del Sur basada en la explotación de recursos naturales; ii) México y Centroamérica, explotación de bienes intensivos en mano de obra; iii) El Caribe, especializado en turismo y servicios financiero. En este sentido es necesaria la cooperación para superar esta condición, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) presentan una valiosa oportunidad.

Una vez superada la fecha de los ODM y partiendo de los avances alcanzados, se aprobó la Agenda 2030 con 17 objetivos que buscan potenciar el desarrollo sostenible en los niveles social, económico y ambiental, estos objetivos son conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), esto abre un importante abanico de opciones de cooperación para los países del Sur.

Los ODS señalan diferentes ventajas sobre sus antecesores, una de ellas tiene que ver en el campo de la Prosperidad ya que incluye objetivos relacionados directamente con la I+D+I, a pesar de que la I+D es transversal en casi todas las actividades de la actualidad, se habla de i) energía asequible y no contaminante; ii) industria innovación e infraestructura; iii) ciudades y comunidades sostenibles; iv) trabajo decente y crecimiento económico (SEGIB, 2016).

En el contexto actual la innovación requiere de la colaboración de diferentes actores (proveedores, clientes, sociedad, gremios, empresa privada, gobiernos, institutos de investigación, universidades, etc.), esta es la denominada innovación abierta (CHESBROUGH, 2003). La cooperación internacional puede ser de mucha utilidad en cuanto a apoyo financiero o a la implementación de ciertas experiencias que han funcionado de manera exitosa (BOTELLA & SUÁREZ, 2012). Esto permite un apoyo directo

a la innovación a través de infraestructuras, talento humano, crédito y otros servicios entre los diferentes países del Sur (SEGIB, 2009).

Sin embargo junto al concepto de cooperación para la innovación nace un problema debido a la dispersión del concepto innovación, la innovación tiende a abordarse en un contexto más amplio de la ciencia, la tecnología o la investigación (BOTELLA & SUÁREZ, 2012), esto provoca una dispersión de esfuerzos, bajo el rótulo de I+D+I se puede incluir cualquier tipo de proyecto, lo que ocasiona falta de estrategias claras y dificultad en la consecución de resultados. Así es importante enfocar esfuerzos a fin de dotar, entre otros aspectos, de capacidades en investigación, desarrollo e innovación. En este sentido, existe un campo de actuación relevante, promoviendo la cooperación en materia de ciencia y tecnología a través de programas que favorezcan tanto la generación de capacidades endógenas como la transferencia de tecnología desde el exterior (SANAHUJA, 2010).

Como manifiestan Botella y Suárez (2012) la relevancia de la ciencia y la innovación en América Latina se ha traducido en una innovación generada desde la propia región. Esta potencializa las sinergias mediante las actuaciones de cooperación que son fundamentales para el desarrollo. Esta consideración que se ha generalizado entre los países, ha permitido que los países de renta media vean en la CSS una alternativa para el desarrollo de la ciencia la tecnología y la innovación.

Así, se ha dado paso a algunas experiencias concretas de cooperación en esta materia, apoyadas en organismos como el G77 o la UNESCO, se han impulsado agendas multilaterales, el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur o el Programa IDEASS, son ejemplos de la importancia adquirida por la CSS para la CTI.

En este sentido se han creado algunas iniciativas específicas para la cooperación en ciencia y tecnología entre los países del sur, la Tabla 1 recoge información al respecto.

Dentro de las iniciativas que se muestran en la Tabla 1 existen un conjunto de proyectos y programas que se encuentran en funcionamiento y que han permitido el fortalecimiento de la CSS. Algunos de los datos correspondientes la CSS hasta el año 2014 serán presentados en la sección de resultados de este trabajo.

A manera de resumen cabe destacar la importancia que actualmente mantiene la Cooperación Sur-Sur en el campo de la ciencia y la tecnología, a pesar todavía tener un carácter reducido en la región. A continuación, se analiza la teoría sobre el Capitalismo Cognitivo y algunos de sus conceptos básicos.

Capitalismo Cognitivo

Tras el ciclo del Fordismo⁸ que tuvo auge principalmente desde antes de la Primera Guerra Mundial, hasta su declive en la década de los 70, inicia una fase dentro del capitalismo en donde el rol del conocimiento tiene una necesidad imperiosa de unificar a la producción de valor económico con la producción de conocimiento, volviéndolo una presa del desarrollo industrial para maximizar sus utilidades. Esta fase, tiene soporte en las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTIC),

8. El concepto de Fordismo describe un modo de regulación específica de los Estados nacionales centrales que ayudó a muchos países a la estabilización de los regímenes de acumulación entre los años 1945 y 1970/80. El centro estaba puesto en la producción masiva para atender la demanda masiva. El keynesianismo fue la política económica dominante. Tomado de: <http://www.lateinamerika-studien.at/content/wirtschaft/ipoesp/ipoesp-2361.html>

Tabla 1. Iniciativas de Cooperación Sur-Sur en CTI

Iniciativa	Promotor	Fecha de inicio	Características
El Consorcio de Ciencia, Tecnología e Innovación en el Sur (COSTIS) en el marco de los países de Grupo de los 77	Grupo de los 77 y se apoya en la UNESCO.	IV Foro Mundial de la Ciencia. Budapest, 4 de Nov. de 2009.	Involucra Gobierno, sector privado y universidades a fin de promover iniciativas conjuntas en Ciencia y tecnología, como medio para el crecimiento económico
Declaración específica sobre CTI	Grupo de los 77	Conferencia Mundial Sobre la Ciencia. Budapest 1999	Puesta en marcha del Programa Estratégico Regional sobre CTI. Definir un instrumento financiero para las políticas de CTI de la región. Fomento a la cooperación entre instituciones intergubernamentales. creación de un Centro Regional de Cooperación Científico- Tecnológico Sur-Sur para
Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.	XVII Cumbre Iberoamericana	Santiago de Chile 2007	Proyectos de cooperación horizontal Sur-Sur bilateral para CTI. Proyectos de desarrollo económico.
Iniciativa IDEASS	Programas y Agencias de Naciones Unidas	Se enmarca en los compromisos de las grandes Cumbres mundiales de los años 90, y de la Asamblea del Milenio.	Catalizador de innovaciones sociales, económicas y tecnológicas que favorecen el desarrollo económico y social a nivel territorial por medio de proyectos de cooperación sur-sur
Acuerdo Regional de Cooperación para la Promoción de la Ciencia y Tecnología Nucleares en América Latina y el Caribe Programa ARCAL-OIEA	Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA)	Data su nacimiento a principios de la década del ochenta. Con	Su actividad se focaliza en los avances que afecten a las siguientes áreas temáticas: Energía; Salud Humana; Seguridad alimentaria; Seguridad radiológica; Medioambiente; y Tecnología con radiación
Consejo Suramericano De Ciencia, Tecnología e Innovación - COSUCTI	UNASUR	30 de noviembre de 2012	Instancia permanente de dialogo en temas relacionados a políticas, promoción y coordinación de proyectos colaborativos en el ámbito de la ciencia la tecnología y la innovación.

Fuente: (IDEASS, 2009; SEGIB, 2009, 2016; UNASUR, 2012). Elaboración propia.

cuyas principales características se encuentran establecidas en: un rol creciente de lo inmaterial – denominado también como la virtualización de la economía –, el papel de la información y del Internet, ascenso de la sociedad en red, la producción de las riquezas, el rol dominante entre las economías de aprendizaje por competencias. De esta manera, las NTIC abren el camino hacia la sociedad de la información y consecuentemente a la sociedad del conocimiento, teniendo influencia principalmente hacia los medios de comunicación, las políticas públicas y la economía (HUS-SON, 2003).

Con esto se da paso a una sociedad pos-industrial, lo cual manifiesta cambios en la estructura social, transformación de la economía, remodelado del sistema de empleo y nuevas relaciones entre ciencia y tecnología (BELL, 1976). Adicionalmente aparecen otras formas de producción que sustituyen a la producción en masa de productos estandarizados, aparece por ejemplo la especialización flexible y la producción neo-schumpeteriana (COCCO & VERCELLONE, 1992).

Es importante señalar la discrepancia que existe entre la teoría y la práctica sobre el concepto de Capitalismo Cognitivo. Por lo tanto, es necesario establecer algunos conceptos clave, que permitan entender cuál es el alcance y los efectos del mismo.

Capitalismo Cognitivo vs Trabajo

El fin del ciclo fordista dejó a las empresas dos caminos por los cuales transitar y no caer en el estancamiento, por un lado, tratar de conquistar porciones del mercado suplementarias; y, por otro lado, una renovación acelerada de la variedad de sus producciones. Esto generó una relación sensible entre el capital y el trabajo, que suele generar conflictos cuando las relacionamos con el “saber y el poder”.

La determinación del Capitalismo Cognitivo por alcanzar la modernidad y la innovación a cualquier costo, podría generar cambios en la división del trabajo. Uno de los ejemplos más claros es el de la mercantilización del conocimiento, que abre la puerta hacia un sistema productivo en donde no depende del trabajo humano efectivo, y los trabajadores intelectuales obtendrían mayores privilegios que los otros.

Al respecto, investigadores como Gorz (2003) plantean que el Capitalismo Cognitivo es el modo bajo el que el capitalismo ha perdido su pertinencia; y, consecuentemente:

[...] la producción de riqueza no es ya calculable ni cuantificable en términos de “valor”; cuando la principal fuerza productiva no es más un recurso raro ni un medio de producción privatizable sino un conjunto de saberes humanos abundantes, inacabables, de los que el uso y el reparto incrementan la extensión y la disponibilidad. (Gorz, 2003)

Por otro lado, Blondeau (2004), sostiene que el Capitalismo Cognitivo es:

[...] hermano gemelo de un «capitalismo relacional» y de un «capitalismo de los afectos» que pone sobre la nueva cadena productiva el indeterminado conjunto de mediaciones sociales, que lleva inaugurando y ampliando ciclos de negocio directo desde hace al menos treinta años: desde el cuidado de ancianos a la atención telefónica, desde la vieja industria cultural a la nueva industria del diseño.

Adicionalmente y como complemento a lo expuesto anteriormente, la filosofía “toyotista” resume los efectos del Capitalismo Cognitivo de la siguiente manera:

Nuestros 2.100 obreros de producción trabajan ocho horas por días en los talleres, nuestros treinta ingenieros trabajan allí solo dos horas por día. La primera tarea de los ingenieros es, en consecuencia, sostener las ideas de los obreros y no decirles lo que deben hacer. Toda otra actitud conduce al derroche de enormes recursos. (Gorz & Piña, 1998).

Entonces podemos entender que el Capitalismo Cognitivo, es un sistema de acumulación, en donde lo que predomina es el trabajo intelectual e inmaterial, rechazando la tesis de la experiencia como valor agregado del trabajo, y consolidando la mercantilización del conocimiento.

Capitalismo Cognitivo y Propiedad Intelectual

En esta era del Capitalismo Cognitivo, la creación no se separa del consumo y la propiedad intelectual se encuentra sometida al derecho de

saber y conocer. El asalariado no recibe retribución por los resultados de su producción, ya que vive como arrendatario de su trabajo; legalmente adquirido por un tiempo limitado de forma libre e independiente, a su patrono (GASC, 2008). Por otro lado, los no asalariados que, de una u otra forma, son creadores o productores de sus actividades y saberes. Son propietarios de sus obras, tienen derecho moral y patrimonial; sin embargo, no tienen un valor en el mercado. Aquí aparecen las empresas intermediadoras, que tienen una figura de “representantes” de los propietarios de las obras; que a cambio de un derecho patrimonial⁹, los autores reciben un adelanto de uso o de cambio, que consiguen por la venta de los productos que genera su actividad o trabajo.

Boutang lo confirma estableciendo que:

El derecho de autor en el Capitalismo Cognitivo se transforma en derecho a la renta garantizada, a cambio de la actividad humana, y no ya como derecho al fruto de su producto. Se trata de una actividad humana que suministra no ya un bien o un servicio vendible en el mercado y consumible, sino un bien o un servicio colectivo. (Boutang, 1999).

Lo hasta ahora expresado muestra cómo la sociedad del conocimiento actual puede desvirtuarse hacia unos pocos propietarios del conocimiento, mientras que la mayoría no puede acceder, ya que la mercancía es justamente el conocimiento y sólo accede a éste quien está en la capacidad de pagar (GASC, 2008). Esto plantea un problema para los países en desarrollo ya que genera una dependencia del conocimiento generado en los países desarrollados, menoscabando la posibilidad de mejorar la condición económica y social de los habitantes de los países menos favorecidos, se plantea entonces la necesidad de desarrollar alternativas de cooperación entre los países del sur.

Metodología

La metodología de esta investigación se basa primero en una revisión teórica; segundo en análisis de estadística descriptiva. Para ello se ha utilizado las bases de datos: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Banco Mundial (BM) y la Secretaría General Iberoamericana. En estas bases de datos existe una diversidad importante de indicadores sobre diferentes aspectos relacionados con innovación. Para este caso se han seleccionado datos sobre talento humano, innovación y gasto en Investigación y Desarrollo para los países de América Latina y el Caribe además de algunos países desarrollados. Con las bases de datos se han construido gráficos que serán analizados.

Resultados

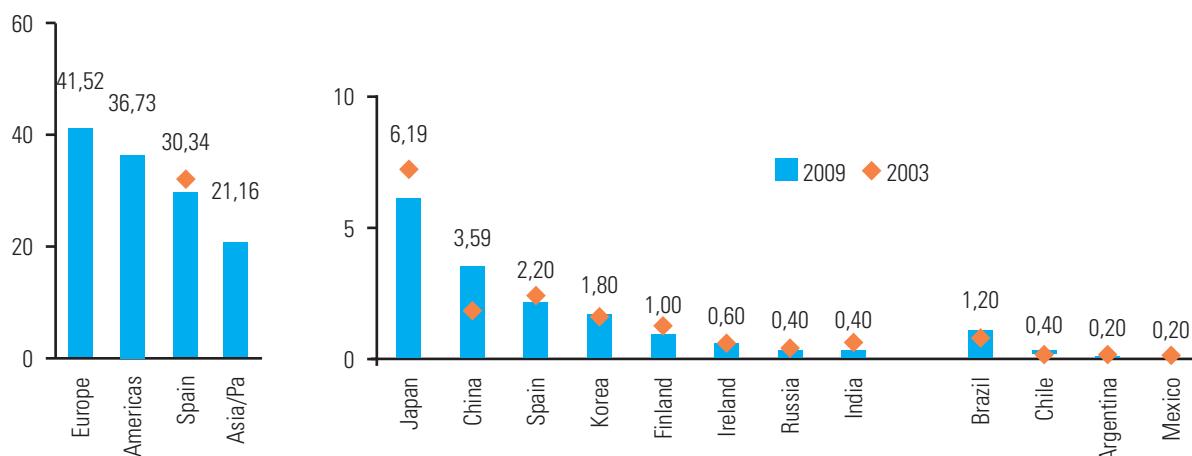
Como se ha mencionado en la parte teórica, existe una fuerte dependencia a nivel de conocimiento, tecnología y economía por parte de los países de América Latina y el Caribe, frente a los países desarrollados. Como se muestra a continuación, el conocimiento fluye de Norte a Sur. La Ilustración 1, recoge información sobre el porcentaje de universidades de cada país que se encuentran dentro de las 500 mejores Universidades

9. El derecho patrimonial concede al autor la facultad de explotar de manera exclusiva sus obras, o de autorizar a otros su explotación, en cualquier forma, dentro de los límites establecidos por la Ley de la materia y sin menoscabo de la titularidad de los derechos morales. Tomado de http://www.uam.mx/oag/daj/dpi_04.html

del mundo. Cabe indicar que se han realizado dos ilustraciones debido a las diferencias en la escala, de tal forma que se pueda apreciar de mejor manera las diferencias existentes.

En el gráfico de la izquierda se aprecian las regiones que cuentan con mayor representación de universidades dentro del top 500, siendo destacados Europa (41,5%) y EEUU (30,3%). A la derecha se puede encontrar además de algunos países europeos y asiáticos a los países Sudamericanos y México, siendo el mejor representado Brasil (1,20%), mientras Chile (0,40%), Argentina (0,20%) y México (0,20%). Esto más allá del dato estadístico muestra un grave problema sobre el cual el Sur del continente Americano debe trabajar, es importante si queremos desarrollar mejores condiciones de vida para nuestros países que el conocimiento generado en el Sur sea de calidad. No es posible que se mantenga a los países del Sur como receptores del conocimiento generado en el Norte, porque se deja de lado las características endógenas que posee el Sur. Dentro de esta misma línea de pensamiento se puede analizar a los científicos existentes (Ilustración 2)

ILUSTRACIÓN 1 - Porcentaje de universidades en el top 500 por país 2003-2009.



Fuente: Banco Interamericano de desarrollo.

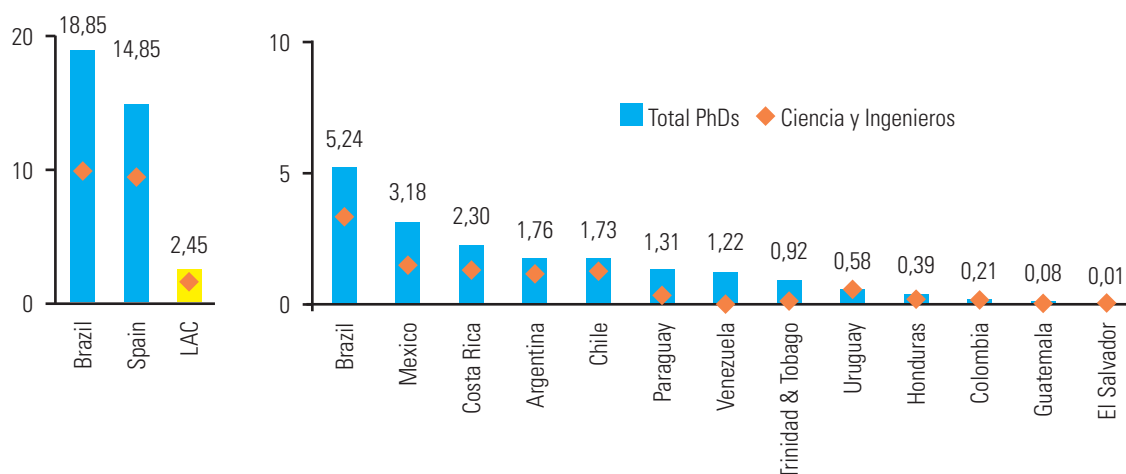
En la Ilustración 2, se analiza el número de doctores graduados por cada cien mil habitantes, al igual que en la ilustración anterior se han desarrollado dos gráficos para solucionar el problema de la escala. El gráfico de la izquierda muestra la situación de América Latina y el Caribe frente a Estados Unidos de América. Se puede apreciar claramente que existen cerca de 16 doctores de diferencia por cada cien mil habitantes. Esto plantea una interesante cuestión de cara al asunto que estamos analizando, ¿quién está investigando los problemas en América Latina?, ¿bajo qué óptica se investigan las situaciones que afectan a las poblaciones del Sur?

Este indicador plantea un abanico importante de posibilidades para la cooperación entre los países del Sur, se vuelve obligatorio si queremos romper el Capitalismo Cognitivo generar investigadores que entiendan la realidad latinoamericana, es importante fortalecer espacios de coope-

ración para la capacitación del talento humano de alto nivel de tal manera que los problemas de Latinoamérica sean enfrentados y liderados por investigadores propios de la región. Esto no implica desconocer la capacidad de investigación de los países del Norte, sino más bien creer en la visión que pueden aportar los investigadores del Sur.

En el gráfico de la derecha se aprecia información por país para algunos de los países de LAC, destaca Brasil como referente del proceso de transformación llevado a cabo en los últimos años.

ILUSTRACIÓN 2 - PhD graduados por 100.000 habitantes año 2007



Fuente: RICYT - BID

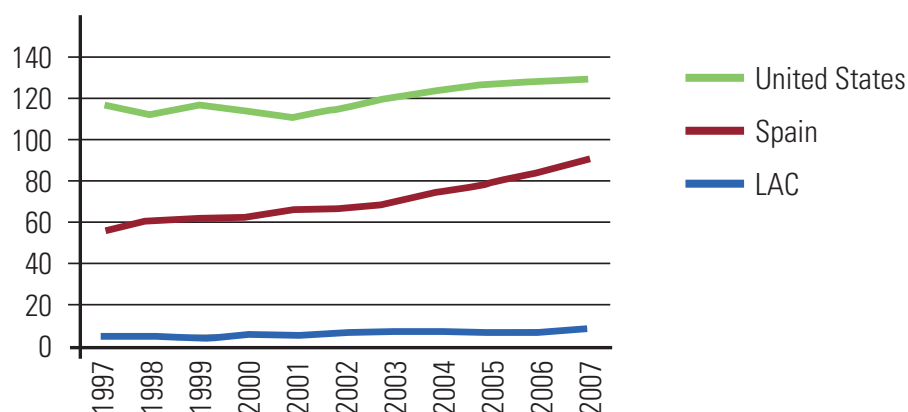
Como resultado de la baja cantidad de investigadores, las publicaciones que son una forma importante de transferencia de conocimiento se ven disminuidas. En la Ilustración 3, se aprecia la diferencia existente en la cantidad de publicaciones por cada cien mil habitantes. Latinoamérica y el Caribe (LAC) se encuentra muy por debajo de Estados Unidos y España, y prácticamente ha variado muy poco el número de publicaciones durante la década de análisis. Por cada cien mil habitantes LAC registra menos de veinte mil publicaciones científicas, una cifra bastante baja si se compara con las más de ciento veinte mil que anualmente realiza EEUU.

Existe un círculo vicioso entre universidad que no se encuentran dentro del top mundial, pocos investigadores y baja cantidad de publicaciones, esto acentúa la dependencia, el conocimiento generado en los países desarrollados llega a Latinoamérica a cuenta gotas lo que provoca rezago tecnológico, falta de innovación y que la estructura económica se haya mantenido casi invariable a lo largo del tiempo. En la división internacional del trabajo Latinoamérica es un productor de *commodities*, es decir, basa su economía en la renta de la naturaleza (ACOSTA, FALCONÍ, 2005).

Que el patrón de crecimiento de América Latina y el Caribe sea de tipo primario exportador hace que los países del cono sur se vean rezagados respecto a exportaciones de mayor valor agregado. La Ilustración 4, muestra el porcentaje de exportaciones de alta tecnología como porcentaje del total de exportaciones. Así, se han generado dos gráficos, a la izquierda se puede apreciar información por regiones y países de mayor

exportación. Corea (33%) se encuentra a la vanguardia de la exportación tecnológica de alta tecnología mientras que LAC (12%) se encuentra por debajo de la media de exportación, adicionalmente cabe indicar que muchas de las exportaciones contabilizadas se deben a “maquilas” tecnológicas existentes en algunos países como es el caso de México y Costa Rica, la mayor parte de los desarrollos de nuevos productos se realizan en los países desarrollados.

ILUSTRACIÓN 3 - Publicaciones por cada 100.000 habitantes año 1997-2007.



Fuente: RICYT - BID

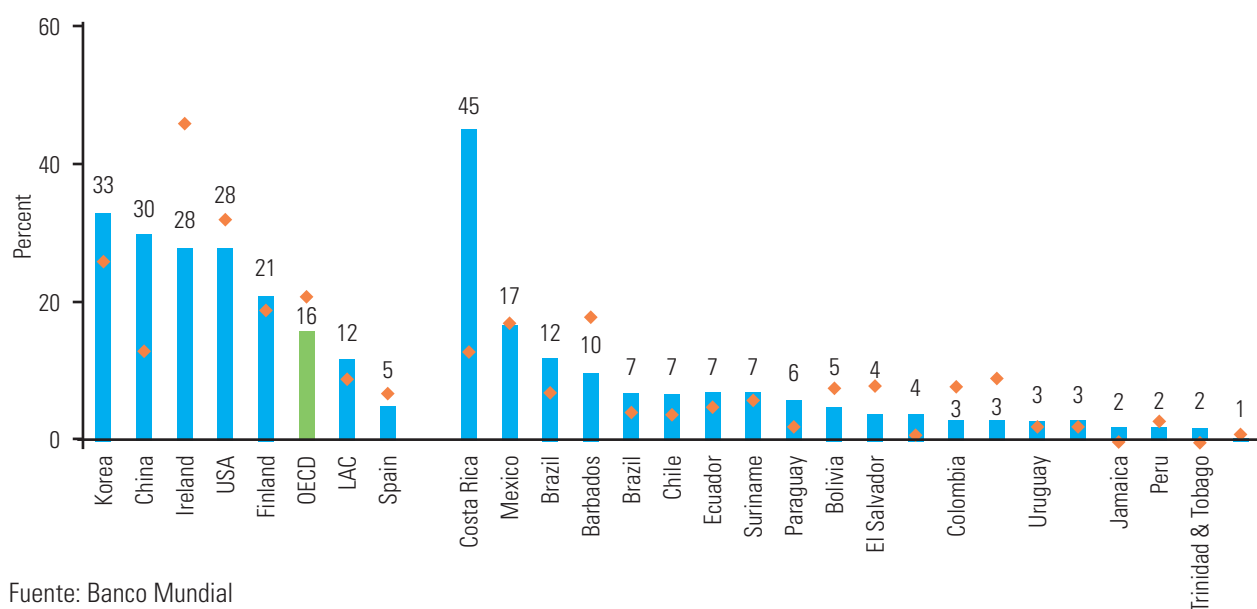
En el gráfico de la derecha se aprecia en valores porcentuales las exportaciones de alta tecnología de los países del Centro y Sur de América, cabe destacar a Costa Rica como el principal referente, esto tiene dos explicaciones fundamentales, primero existe poca diversificación de productos de exportación por lo que en valores absolutos la cantidad exportada es baja, esto hace que las exportaciones de tecnología adquieran una gran proporción por encima de la media mundial, segundo, ha sido de gran impulso para la exportación la creación de espacios para desarrollo de software que se exporta desde el país centroamericano. Como se aprecia en el gráfico el resto de países están muy por debajo, y en algunos casos no existe variación en la década analizada.

Esto plantea otro frente en el cual la Cooperación se vuelve necesaria, si deseamos acabar con la dependencia tecnológica es necesario generar proyectos conjuntos de investigación y desarrollo de tecnología, por dos razones fundamentales: i) solucionar los problemas propios de la región; ii) generar productos de valor agregado que permitan una mejor inserción de la región en el comercio mundial. Es necesaria la exploración de alternativas para la región que se conviertan en una suerte de programa marco para la I+D, emulando de alguna manera el desarrollo de la investigación en Europa.

La baja tasa de exportaciones de alta tecnología en la región tiene entre otras, una razón que salta a la luz fácilmente, la baja tasa de inversión en actividades de Investigación y Desarrollo (I+D), como se aprecia en la Ilustración 5, el nivel de inversión en I+D de los cinco países de la región que se encuentran representados está muy por debajo de los países desarrollados, mayor parte de la inversión se ha la realiza en maquinaria

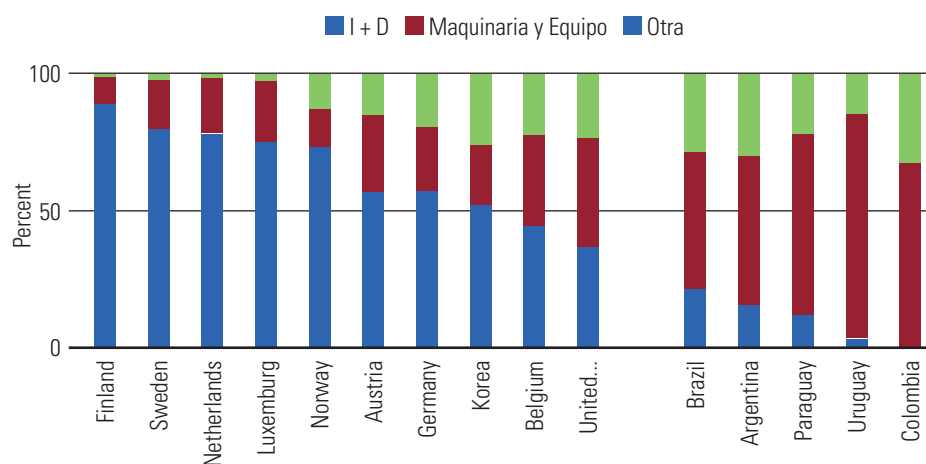
y equipo, esto sustenta la dependencia tecnológica existente en los países LAC frente a los países desarrollados.

Ilustración 4 - Exportaciones de alta tecnología 1997-2007. (Como porcentaje de exportaciones)



Fuente: Banco Mundial

Ilustración 5 - Distribución de la inversión en innovación año 2010.



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

Como se ha demostrado existe concentración del conocimiento lo cual permite mostrar que el modelo de producción actual se basa en el Capitalismo Cognitivo, el mismo que a su vez genera desigualdad de acceso al conocimiento provocando dependencia entre países, lo que Prebisch analizaba como la dependencia de países periféricos y centros. Hay grandes diferencias a nivel de generación de conocimiento entre los países LAC y los países desarrollados, los países de Latino América y el Caribe son consumidores del conocimiento generado, esto a su vez desemboca en bajos niveles de transferencia de conocimiento, insuficiente I+D, poca

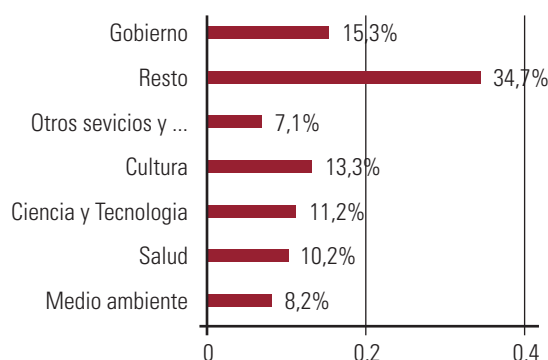
innovación. Se vuelve importante romper este círculo vicioso, y la mejor alternativa es explorando nuevas formas de cooperación, afianzando las existentes, de tal forma que la región pueda dar un paso adelante como generador de conocimiento que permita mejorar la situación de la región dentro de este modelo de producción.

Resultados Cooperación Sur-Sur

En el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016 publicado por la Secretaría General Iberoamericana, se ha realiza una división y clasificación por sectores para los 522 Proyectos y las 333 Acciones de CSS del año 2014 (SEGIB, 2016). Dentro de la dimensión Económica se pueden encontrar los proyectos que corresponden a Infraestructura y Servicios, dentro de los cuáles se encuentran aquellos relacionados con ciencia y tecnología.

De acuerdo a los datos de la SEGIB (2016), de los 522 proyectos iniciales únicamente 9,1% (50 proyectos) corresponden a Infraestructura y Servicios Económicos. Al analizar los proyectos relacionados con Cooperación Sur-Sur en ciencia y tecnología, se identifica que únicamente 2,1% (11 proyectos) del total de proyectos corresponden a este subsector de cooperación. Estos proyectos estuvieron enfocados a desarrollar infraestructuras y centros tecnológicos. Dentro de las Acciones, 22,4% respondieron a un propósito económico de sectores productivos (dos de cada tres) y generación de infraestructuras (una de cada tres); la mayoría se concentran en actividades extractivas, agropecuarias, mientras que una mínima parte se destina a ciencia tecnología y energía (SEGIB, 2016). De acuerdo al mismo informe mencionado los principales países oferentes de cooperación a nivel general son Argentina, Brasil, México, Colombia, Uruguay, Chile y en menor medida Ecuador, Costa Rica y Cuba. Merece la pena destacar la oferta colombiana de proyectos de ciencia y tecnología que representa el 6,7%. En cuanto a la recepción de proyectos el país que más aprovechamiento hizo en cuanto a ciencia y tecnología fue Ecuador con 39,4% y Costa Rica 7,9% de los proyectos recibidos.

Ilustración 6 - Distribución de proyectos de CSS por actividad.



Fuente: (SEGIB, 2016). Elaboración propia.

Por su parte la Cooperación Horizontal Sur-Sur (CHSS) realizó 98 proyectos en el 2014. En la Ilustración 6, se puede apreciar claramente

como se distribuyen estos 98 proyectos de CHSS. De acuerdo a la Secretaría General Iberoamericana únicamente 11,2% de los proyectos se destinan a Ciencia y Tecnología, cifra bastante baja si se tiene en cuenta se trata únicamente de 98 proyectos en total.

Como otros resultados existentes en el fomento de la CSS para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, se puede mencionar algunas propuestas interesantes. En 2014 la Subsecretaria de Fortalecimiento del Conocimiento y Becas de la Secretaría de Educación Superior Ciencia y Tecnología del Ecuador, con motivo de la III Reunión de Ministros y Altos Delegados del Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (Cosucti) de UNASUR, presentó la propuesta de «Becas UNASUR», cuyo programa financiara estudios de cuarto nivel, dentro de los países miembros, para ello, se prevé identificar Instituciones de Educación Superior de Excelencia (UNASUR, 2012)

También se planteó la posibilidad de creación de una Red Suramericana de Investigación de enfermedades tropicales con sede en Ecuador, en la ciudad del conocimiento Yachay, promovida por el Gobierno ecuatoriano para impulsar la innovación tecnológica y los negocios intensivos en conocimiento, así como mecanismos que tomen en cuenta los derechos de propiedad intelectual y la desagregación y transferencia de tecnología como herramientas estratégicas para un adecuado manejo de la ciencia, tecnología e innovación (Portafolio, 2014)

Innovación desde el Sur

Sin embargo, no todo es malas noticias, aunque existen pocos o ningún indicador al respecto, existen flujos de innovación que van desde el Sur hacia el Norte, esta innovación tiene la característica de adaptabilidad a los contextos de los países, como ingreso o características de producto. Varias de estas innovaciones han salido desde los países denominados emergentes, este tipo de innovación ha sido llamada “innovación inversa” (IMMELT et al., 2009) a razón de su origen poco *tradicional*. Algunos ejemplos interesantes de este tipo de innovación son: el auto de bajo coste Tata Nano de la India, o la aplicación Safaricom de Kenia, la misma que ha dado un interesante cambio a la banca móvil. Desde América Latina se han exportado algunas innovaciones que han permitido solucionar los problemas de transporte urbano en Curitiba y Bogotá éstas se han replicado en China, Perú, México, Chile, Guatemala, Estados Unidos, Australia y Sudáfrica; los aviones que funcionan con alcohol de la empresa EMBRAER; o el concreto antibacteriano y el modelo de negocio adaptado a la base de la pirámide de la mexicana Cemex (BOTELLA, SUÁREZ, 2012).

A continuación se presentan algunas conclusiones y recomendaciones producto de los resultados y el análisis realizado.

CONCLUSIONES

En primer lugar hay que destacar que este trabajo no pretende de ninguna manera abarcar todo el debate sobre el Capitalismo Cognitivo y su dinámica Norte-Sur, sino más bien explorar los avances y las

alternativas que producto de un trabajo mancomunado entre diferentes países pueda surgir con el fin de mejorar las condiciones de desarrollo de la ciencia y la tecnología, que deriven en una mejor situación económica para cada uno de los países de la Región rompiendo de esta manera la dependencia de conocimiento.

En este sentido se debe reconocer que la Cooperación Sur-Sur no es un proceso nuevo, sino más bien una aspiración de larga data, que hasta el momento no ha logrado consolidarse para América Latina y el Caribe, durante todo el proceso han existido momentos históricos donde se han fortalecido las relaciones, sin embargo en muchos casos el cambio de gobiernos en la región ha venido acompañado de intereses separatistas antes que unificadores, lo cual ha derivado en una retirada de los intereses de integración y cooperación, por lo que aún es una tarea pendiente para los países del Sur.

El apoyo político y conceptual ofrecido por diferentes organismos internacionales ha ayudado fortalecer el proceso de integración, así, es importante destacar el rol jugado por: el Grupo de los 77 (G77) mediante El Consorcio de Ciencia, Tecnología e Innovación en el Sur (COSTIS), la Declaración específica sobre CTI, el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, la Iniciativa IDEASS, el Acuerdo Regional de Cooperación para la Promoción de la Ciencia y Tecnología Nucleares en América Latina y el Caribe Programa ARCAL-OIEA. Sin embargo, a pesar de la existencia de declaraciones y acciones a diferente nivel tal como se ha mostrado en este artículo, todavía el fomento de la ciencia y tecnología en Latinoamérica tiene mucho que crecer si la búsqueda final es el desarrollo inclusivo y apoyado en una estrategia nacida desde el Sur.

A nivel de transferencia de tecnología son muy pocas las acciones emprendidas entre los países sur, no existe un número significativo de proyectos conjuntos de gran calado, que permitan desarrollo de nueva tecnología, por lo que es imperiosa la creación de mecanismos de planificación y ejecución conjunta de proyectos tecnológicos y el fortalecimiento de las instancias existentes, quizá la Agenda 2030 sea el mecanismo por el cual la cooperación en el ámbito de CTI se apunte a fin de lograr el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Los datos recabados dentro de esta investigación muestran que la CSS y la CHSS todavía tienen que profundizar más en aspectos de ciencia y tecnología, ya que la proporción de proyectos y acciones y programas que se dedican a ese objetivo todavía es mínima, representando alrededor del 10%, pero también merece la pena destacar que sin este 10% la región estaría en una peor situación por lo tanto el optimismo es importante de cara a una mejora de las capacidades de innovación para los países en desarrollo.

Los datos también muestran un hecho que si bien es evidente también es lamentable, el Sur es dependiente tecnológico y de conocimiento de los países del Norte, este resultado se ve fortalecido por la poca cantidad de universidades dentro de las 500 mejores del mundo, la baja cantidad de investigadores y publicaciones y la mínima comercialización de alta tecnología por parte de la región. Existe evidentemente un desequi-

librio provocado por el Capitalismo Cognitivo, donde los países del norte son generadores de conocimiento el mismo que es difundido a cuantagotas hacia los países del Sur, esto provoca un rezago y dependencia tecnológica que ahonda las crisis propias de la región latinoamericana ya que no permite la mejora de la estructura económica haciendo que los países del sur se mantengan en una situación de primario exportadores.

Es necesaria la configuración de más proyectos conjuntos entre los países del sur a nivel de ciencia, tecnología e innovación, este el mecanismo para elevar la calidad de la educación, investigar los problemas que afectan a Latinoamérica con un enfoque endógeno, utilizando el conocimiento internacional, pero anteponiendo la realidad latina, para de esta manera incrementar la exportación de innovación proveniente del Sur. También es importante el incremento de la cooperación multilateral, así como horizontal y triangular, de tal forma que cada país desarrolle diversas alternativas para convertirse en oferente y receptor de cooperación, pero sobre todo de conocimiento, pues si bien los países latinoamericanos parten de un marco científico común, existen particularidades en cada país que pueden enriquecer mucho el conocimiento general y sobre todo permitirían la solución de problemas en diversos ámbitos.

Alternativas como la creación de un programa de becas para movilidad de estudiantes latinos dentro de los centros de educativos de excelencia en Latinoamérica, la creación de un programa y fondo conjunto para investigación y desarrollo que se convierta en una suerte de programa marco emulando de alguna manera la herramienta para la I+D desarrollada por la Unión Europea.

Los autores consideran que ahora existe una oportunidad de oro para América Latina y el Caribe pues los eventos internacionales y geopolíticos actuales permiten identificar una ruptura en el contexto tradicional de dominio, la certeza en la creación de muros que dividan a los pueblos del Norte debe ser tomada como una medida que permita el fortalecimiento de la región de tal forma que no solo las relaciones comerciales entre países incrementen, sino también los grandes proyectos, las estructuras financieras y la institucionalidad se vean afectadas beneficiosamente.

El estudio presentando ha encontrado como limitante la falta de información actualizada sobre los aspectos medidos, sin embargo, si se analiza la tendencia se puede apreciar que prácticamente la mayoría de indicadores se han visto invariables en el tiempo. Además, existe muy poca investigación a nivel de cada país sobre los beneficios de la cooperación más allá de los que se puede encontrar en las publicaciones periódicas de la SIGEB.

Como futuras líneas de investigación es posible realizar estudios econométricos o correlacionales que permitan identificar relaciones más fuertes de cooperación o causales a favor o en contra de la Cooperación Sur-Sur.

Referencias

- Acosta, A., & Falconí, F. (Eds.). (2005). *Asedios a lo imposible: propuestas económicas en construcción*. (1ra Edición). Quito - Ecuador: FLACSO-ILDIS.
- Aghion, P., David, P. A., & Foray, D. (2009). Science, technology and innovation for economic growth: Linking policy research and practice in 'STIG Systems'. *Research Policy*, 38(4), 681-693. doi:10.1016/j.respol.2009.01.016

- ALADI. (2016). ALADI - Asociación Latinoamericana de Integración. Recuperado 27 de enero de 2017, a partir de <http://www.aladi.org/sitioAladi/index.html>
- Bell, D. (1976). *El advenimiento de la sociedad post-industrial : un intento de prognosis social*.
- Besharati, N., Matshediso, M., Khunou, K., & Rios, O. (2015). *DEVELOPING A CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR SOUTH-SOUTH CO-OPERATION*.
- Blondeau, O. (2004). Génesis y subversión del capitalismo informacional. *cognitivo, propiedad intelectual y creación colectiva*.
- Botella, C., & Suárez, I. (2012). Innovación para el desarrollo en América Latina: Una aproximación desde la cooperación internacional. *Serie Avances de Investigación*, 78, 20-25.
- Boutang, Y. (1999). Riqueza, propiedad, libertad y renta en el capitalismo cognitivo. *Emanuel Rodríguez y Raúl Sánchez,(comps.)*.
- Casáis P., E. (2011). América Latina y Europa : lecciones de las crisis. *XIII Reunión de Economía Mundial*, 1-27.
- Chesbrough, H. (2003). *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Boston, Massachusetts: Harvard Bussiness School Press.
- Cocco, G., & Vercellone, C. (1992). Los paradigmas sociales del posfordismo. Recuperado 6 de diciembre de 2016, a partir de <http://www.rcci.net/globalizacion/2002/fg271.htm>
- Correa, R. (2012). *Ecuador: De Banana Republic a la No República*.
- De Alwis, S. (1977). La No-Alineación, un acercamiento evaluativo. *Nueva Sociedad*, (31-32), 176-183.
- Declaración de Santa Cruz. (2014). *Declaración de Santa Cruz*. Santa Cruz.
- Delgado C., J., & Sáenz S., A. (2010). Cooperación sur - sur: nuevas estrategias para repensar la dependencia. *Diálogo Sur - Sur*, (4), 22-37.
- Domínguez-Martín, R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo , ADN de la cooperación Sur-Sur. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 5(1), 62-86.
- Gasc, P. (2008). La economía del conocimiento o la reinención del capitalismo. *VEREDAS*, 17, 7-30.
- Gorz, A. (2003). *L'immatériel : connaissance, valeur et capital*. Galilée.
- Gorz, A., & Piña, C. (1998). Miserias del presente, riqueza de lo posible.
- Husson, M. (2003). ¿Hemos entrado en el capitalismo cognitivo? *Critique Communiste*, 169.
- IDEASS. (2009). Ideassonline.org / Home. Recuperado 27 de enero de 2017, a partir de <http://www.ideassonline.org/home/> --> REFERENCIA NAO CONSTA NO CORPO DO TEXTO
- Immelt, J., Govindarajan, V., & Trimble, C. (2009). How GE Is Disrupting Itself. *Harvard business review*, 87(10), 1-16.
- López C., S. (2014). *Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica*. Montevideo, Uruguay.
- Mohamed, C. (2011). The Impact of Knowledge-based Economy on the Development of Innovation in Services: Case of Algerian Banks and Insurance Companies. *IBIMA Business Review Journal*, 2011, 1-9. doi:10.5171/2011.631962
- Naciones Unidas. (1977). *Resolución 32/182. Cooperación Técnica entre los países en desarrollo*. New York.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Portafolio. (2014). Unasur pondrá en marcha plan de becas y reconocimiento | Tendencias | Portafolio. Recuperado 27 de enero de 2017, a partir de <http://www.portafolio.co/tendencias/unasur-pondra-marcha-plan-becas-reconocimiento-64594>
- Prebisch, R. (1950). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479-502.
- Reyes Konings, L. S. (2010). La Conferencia de Bretton Woods. Estados Unidos y el dólar como Centro de la Economía Mundial. *Revista de Historia y Ciencias Sociales* , 18, 72-81.
- Sanahuja, J. A. (2010). La política de desarrollo de la UE y América Latina. Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional. *Cuadernos CeALCI*, 12.
- Schumpeter, J. (1934). The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle.

Schumpeter, J. (1947). The creative response in economic history. *The journal of economic history*, 7(2), 149-159.

SEGIB. (2009). *Documento sobre Innovación y Conocimiento, resultado del proceso preparatorio de la XIX Cumbre Iberoamericana*.

SEGIB. (2016). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en iberoamérica 2016*. (C. Xalma & M. Rivero, Eds.). Madrid: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

SELA. (2016). ¿Qué es el SELA? | SELA. Recuperado 27 de enero de 2017, a partir de <http://www.sela.org/es/que-es-el-sela/>

UNASUR. Estatuto constitutivo del Consejo Sudamericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (2012).

Uribe I., R. (2009). *Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTDP)*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Diplomacia preventiva (¿y ciudadana?) y cooperación para la paz en América Latina: Los grupos nacionales de amigos de Colombia¹

*Preventive (and citizen?) diplomacy and cooperation for the peace in Latin-American:
The national groups of friends for the peace in Colombia*

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p113](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p113)

Nestor Guerrero Soto²

Recebido em: 04 de outubro de 2016

Aprovado em: 16 de janeiro de 2017

RESUMEN

Como país acompañante del proceso de negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC-EP (2012-2016), Chile propuso la formación de “grupos nacionales de amigos por la paz en Colombia”. Este artículo realiza una primera aproximación a dicho proceso, analizando el contexto y conformación de los grupos, sus objetivos y los aportes que podrían realizar en la etapa de post-conflicto e implementación de los acuerdos de paz. Estos grupos, presentes en ocho países de la región, expresarían una forma renovada de diplomacia preventiva y cooperación para la paz en América Latina, erigiéndose como uno de los pilares de la infraestructura regional para la paz. Mediante el análisis de fuentes públicas de información y sobre la base de literatura especializada, se concluye que los grupos nacionales de amigos por la paz en Colombia constituyen una red regional de cooperación que será clave en la fase del post-conflicto, pero que debe ampliarse hacia otros sectores de las sociedades latinoamericanas, especialmente hacia las bases alejadas de la política central para ser una expresión de diplomacia ciudadana.

Palabras clave: Diplomacia; Cooperación Regional; Paz; Solidaridad Internacional; Relaciones Sur-Sur

ABSTRACT

As an accompanist country of the negotiation process between Colombia's government and FARC-EP (2012-2016), Chile proposed the conformation of “national groups of friends for the peace in Colombia”. This paper makes a first approach to the process, analyzing the context and conformation of the groups, their aims, and contributions that they could make in the post-conflict phase and implementation of the agreement peace. Those groups, formed in eight countries of the region, could show a renewed expression of preventive diplomacy and cooperation for peace in Latin America, establishing itself as a pillar of the regional infrastructure for peace. Through the analysis of

1. Este artículo es parte del proyecto de investigación “Intermístico: análisis y sistematización del rol de Chile en las negociaciones para el proceso de paz en Colombia” (Proyecto E102016), financiado por el Concurso Anepe 2016 convocado por el Departamento de Investigación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, del cual el autor es investigador principal. Agradezco a Rodrigo Matamoros y Fernando Contardo, co-investigadores. Agradezco, asimismo, a Luis Maira y Milenko Skoknic por entrevistas concedidas, a Francisco Aranguiz de RIAL por su colaboración, y a los evaluadores de “Estudos Internacionais” por sus sugerencias que han permitido obtener una versión mejorada del artículo. La responsabilidad sobre el mismo es, en cualquier caso, exclusiva del autor. Este artículo no representa ninguna posición institucional, ni del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, donde trabaja el autor, ni del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, que ampara a la ANEPE.

2. Licenciado en Ciencias Políticas, Administrador Público y Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile. Ha publicado artículos en diferentes revistas latinoamericanas y es autor del libro “Abogados prestigiados, intelectuales públicos, líderes laicos y religiosos” (CLACSO 2015). ORCID:orcid.org/0000-0001-8339-3708.

public sources of information and specialized bibliography, it is concluded that “national groups of friends for the peace in Colombia” are a regional network of cooperation that will be key in the post-conflict phase. Nevertheless, its expansion to others Latin-American social sectors is needed, especially to the sectors away from the central politics to become an expression of citizen diplomacy.

Key words: Diplomacy; Regional Cooperation; Peace; International Solidarity; South-South Relations

Introducción

En el marco del vigente proceso de diálogo, establecimiento e implementación de acuerdos de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), las delegaciones anunciaron el 24 de agosto de 2016 que habían alcanzado “un Acuerdo Final, integral y definitivo, sobre la totalidad de los puntos de la Agenda del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia”. El anuncio del histórico logro se informó mediante un comunicado conjunto, en cuyo tercer párrafo preambular las partes recuerdan que “*la República Bolivariana de Venezuela y la República de Chile se han aprestado en todo momento a sus buenos oficios como países acompañantes*”³.

Considerando los aprendizajes a partir de la experiencia acumulada, se requería crear un entorno internacional favorable, generando las condiciones para que la región se constituya en un soporte para la paz y no en un impedimento. Al mismo tiempo, se necesitaba disponer de acompañamiento y verificación internacional. En esa dimensión de internacionalización del proceso, y para otorgar seguridades a las partes, se acordó convocar países garantes: Noruega y Cuba, y países acompañantes: Venezuela y Chile. El rol de Chile en el proceso posee varias aristas y ámbitos de acción, pudiendo explicarse a partir de una combinación de factores en que se conjugan valores, principios e intereses.

Un ámbito de acción poco conocido, liderado por Chile en su rol de país acompañante del proceso de paz, ha sido la convocatoria a conformar grupos de amigos por la paz en Colombia. Lo novedoso de la iniciativa radica en que los grupos (o comités) se han formado *al interior* de varios países de la región, integrados por personalidades influyentes del quehacer nacional, en circunstancias que la conformación de grupos de amigos ha sido un fenómeno tradicionalmente caracterizado por el hecho que varios países, *en tanto* Estados-nacionales, se reúnen en torno a temas de interés común para promoverlos en la esfera internacional. Incluso cuando se trata de su expresión tradicional, los grupos de amigos constituyen un aspecto escasamente estudiado sobre el rol de grupos informales en la resolución de conflictos en la era de la Post Guerra Fría en circunstancias que su aporte podría considerarse como un elemento crítico de un incipiente sistema de gobernanza global de seguridad (WHITFIELD, 2007).

Así, la conformación de grupos nacionales de amigos por la paz en Colombia sería un caso hasta ahora atípico en la región y en procesos internacionales que puede adscribirse, como se verá a lo largo del docu-

3. No es objetivo de este artículo realizar una descripción, seguimiento o análisis del proceso de negociaciones y sus resultados entre el gobierno colombiano y las FARC-EP. Simplemente notar que durante la revisión de este artículo se produjo el plebiscito (02 de octubre de 2016) que sometió el acuerdo definitivo a la voluntad soberana del pueblo colombiano que, por estrecho margen, decidió su rechazo. Tras ello las partes ajustaron el acuerdo final, el que fue aprobado por el Congreso Nacional. Actualmente ya comenzó la etapa de implementación y verificación de los puntos acordados. Toda la información puede verse en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/>).

mento, a una de las herramientas disponibles de la diplomacia preventiva, y que se suma a otros medios de acción, como los buenos oficios, las misiones especiales o las operaciones de mantenimiento de la paz, todas generalmente ancladas al marco de las Naciones Unidas. En particular, la formación de los grupos nacionales de amigos expresaría una forma renovada de diplomacia preventiva y cooperación para la paz en América Latina, erigiéndose como uno de los pilares de la infraestructura regional para la paz.

Se trataría de un dispositivo que combina los distintos *tracks* o vías de la diplomacia en su rol de prevención, mediación y resolución de conflictos. Los *tracks* de la diplomacia son las vías de intermediación en la mediación y resolución de conflictos de forma preventiva y su clasificación en tres tipos, como se verá, obedece al tipo de actores y canales involucrados: vía oficial, no-oficial y no-oficial dirigida a la sociedad en general. Al señalar que el dispositivo “grupos nacionales de amigos” combinaría las distintas vías de la diplomacia para contribuir con la paz en Colombia, se puede deducir que se está frente a un soporte integral para la paz, en el que participan actores institucionales y no-institucionales en una lógica *top-down* y *bottom-up*, evidenciando una manifestación de diplomacia ciudadana.

El representante de Chile en el proceso de paz en Colombia, Luis Maira, señaló que la conformación de los grupos nacionales por la paz en varios países de la región, es “un triunfo moral para la diplomacia chilena”. Chile, de forma altruista, “organizó el apoyo latinoamericano a la paz”⁴. Este logro diplomático obliga cuestionarse: ¿en qué países se han conformado estos grupos nacionales de amigos por la paz en Colombia?, ¿por qué en esos países?, ¿quiénes los conforman y qué objetivos tienen?, ¿la conformación de los grupos responde efectivamente a una combinación de los *tracks* de la diplomacia preventiva?, y por último ¿asistimos a una nueva forma de cooperación para la paz en la región? Estas son algunas de las preguntas que inspiran el artículo, cuyo objetivo principal es describir, contextualizar y analizar la iniciativa chilena para la formación de grupos nacionales de amigos por la paz en Colombia en América Latina a la luz de la noción de diplomacia preventiva y ciudadana, así como de la propia trayectoria de cooperación para la paz en la región, en el contexto más amplio de relacionamiento estratégico entre Chile y Colombia en el actual escenario político regional.

Metodológicamente, además de consultar literatura especializada y revisar documentos clave, la información para analizar el caso de estudio se ha recolectado de fuentes públicas de acceso abierto, tales como comunicados oficiales, prensa, notas diplomáticas, conferencias públicas y reseñas biográficas y curriculares. Pero dado que se trata de un caso de estudio contingente, cabe tomar en cuenta dos advertencias investigativas cuando se analizan iniciativas de diplomacia preventiva y/o ciudadana, en tanto el caso estudiado contiene elementos de tales fenómenos. Primero, que estas iniciativas suelen mantener un perfil discreto y de reserva, lo que dificulta su investigación empírica, y segundo, tratándose de acciones en fase de inicio o en pleno desarrollo, resulta complejo evaluar sus logros y resultados, sea en los procesos de paz o en la influencia sobre la

4. Conferencia de Luis Maira, Representante de Chile en los Diálogos de Paz, en Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales - Universidad Miguel de Cervantes, Santiago, 20 de julio de 2016.

diplomacia tradicional y las posiciones gubernamentales (SERBIN, 2010; WHITFIELD, 2007).

De esa forma, además de esta introducción, el artículo se inicia con una breve revisión al concepto de diplomacia preventiva mostrando su evolución reciente (sección I), para luego enmarcar el caso de estudio mediante la trayectoria que ha tenido la cooperación para la paz en América Latina vinculada a los mecanismos de concertación política e integración regional, con énfasis en el caso colombiano (sección II). Enseguida se expone una nota sobre los fundamentos geopolíticos y diplomáticos del rol de Chile como acompañante del proceso de paz en Colombia (sección III), para así, con tales antecedentes empíricos y conceptuales, analizar la conformación de los grupos nacionales por la paz en Colombia, caracterizándolos y observando las tendencias predominantes de sus integrantes, además de reseñar sus objetivos y desafíos (sección IV). La última parte intenta producir un diálogo entre las categorías teóricas y el caso estudiado interrogando sobre la existencia de una nueva forma de cooperación para la paz (sección V). Al concluir se expone la bibliografía y fuentes consultadas y un anexo que detalla los nombres, ocupaciones y afinidad política de cada uno de los integrantes de los ocho grupos nacionales de amigos de Colombia.

.....Diplomacia preventiva e internacionalización de la paz.....

En 1992, el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, presentó ante la Asamblea General su informe “*Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*”, que se basó en el diagnóstico de inacción de la Organización durante la Guerra Fría. El Informe constituía un llamado y una nueva oportunidad para alcanzar los objetivos fundamentales de la Carta de Naciones Unidas, especialmente el propósito de mantener la paz y seguridad internacionales, para lo cual se debe prevenir, administrar y preservar la paz en situaciones de conflicto, y luego ayudar a consolidar la paz en sus distintos contextos restableciendo las instituciones y la infraestructura. En una perspectiva aún más integral, señaló el Informe, las sociedades deberían hacerse cargo de las causas más profundas de los conflictos: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política.

La diplomacia preventiva fue definida como “las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que éstos, si ocurren, se extiendan” (BOUTROS-GHALI, 1992). Según lo anterior, la noción de diplomacia preventiva “es uno de los grandes conceptos de las Naciones Unidas que persistirán durante toda la existencia de la Organización mundial; porque esa idea se sustenta en la sencilla convicción de que es preciso considerar todo aquello que pueda hacerse para prevenir las crisis o los conflictos” (ONU, 2011), incluyendo las causas más profundas de los mismos, y hoy, qué duda cabe, su relación con la democracia y los derechos humanos. La diplomacia preventiva se encuentra ligada al sexto capítulo de la Carta de las Naciones Unidas sobre arreglo pacífico de controversias, vinculándola con los clásicos medios de solu-

ción pacífica de conflictos: la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. Con más precisión, el Informe presentado por Boutros-Ghali sistematizó y abogó por los siguientes mecanismos de diplomacia preventiva: medidas para consolidar la confianza; la investigación de los hechos; la alerta temprana; el despliegue preventivo; y las zonas desmilitarizadas. En una perspectiva más amplia -consistente con el enfoque adoptado- son instrumentos de la diplomacia preventiva: la Comisión de la Consolidación de la Paz, los Buenos Oficios del Secretario General, los enviados, las oficinas regionales, las misiones políticas sobre el terreno, las operaciones de mantenimiento de la paz, los grupos de amigos y otros tipos de apoyo diplomático (KI-MOON, 2011). Como se aprecia, existe un set amplio y variado de instrumentos que ponen en práctica, en el terreno, los fines de la diplomacia preventiva. Los grupos de amigos son parte de ese instrumental.

Algunos de estos instrumentos no se ajustan estrictamente a las lógicas de la prevención, pero al tener como objetivo evitar el resurgimiento de los conflictos, la noción de diplomacia preventiva opera flexible y adaptativamente. De hecho, el concepto tiene una dimensión de prevención post-conflicto: pretende evitar su extensión una vez ocurridas las controversias o su reiteración una vez resueltas. Por esto, la categoría se encuentra fuertemente vinculada al mantenimiento y consolidación de la paz, cuando el post-conflicto se torna una etapa trascendental para procurar la estabilidad y reforzar la paz y seguridad internacionales (Academia Diplomática San Carlos-Centro de Pensamiento Estratégico, 2012). La consolidación de la paz es la contraparte de la diplomacia preventiva, y ambas se sostienen mutuamente. De tal forma, el encadenamiento conceptual sería el siguiente: la seguridad colectiva se alimenta de las acciones de diplomacia preventiva en un marco de cooperación para la paz, y los grupos informales en la esfera internacional, como los grupos de amigos, constituyen una forma de diplomacia preventiva.

Desde la perspectiva del soporte regional a las acciones de diplomacia preventiva, la Carta de las Naciones Unidas otorga el margen necesario para que distintos grupos de Estados actúen con suficiente flexibilidad para tratar los asuntos que ameriten el involucramiento regional, incluyendo:

(...) organizaciones creadas en virtud de tratados, organizaciones regionales de seguridad y defensa, organizaciones para promover el desarrollo regional en general o la cooperación respecto de alguna cuestión o función económica en particular, y agrupaciones creadas para tratar alguna cuestión concreta de actualidad de carácter político, económico o social. (Boutros-Ghali, 1992, p. 19).

Sobre la importancia de este soporte regional en las tareas de diplomacia preventiva, el Informe de Boutros-Ghali releva la necesidad de tener en cuenta las especificidades de los contextos en que los conflictos surgen y las fórmulas que cada área geográfica puede darse para contribuir a su prevención o resolución. En el caso latinoamericano, que se profundiza más adelante, son muy importantes las experiencias de El Salvador y Nicaragua. En el primer caso, los “colaboradores del Secretario General” contribuyeron con los acuerdos de paz entre el gobierno y el

Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La experiencia salvadoreña suele ser presentada por la literatura como un notable caso de éxito de resolución de conflictos mediante una operación de paz multidimensional, en que la figura del “grupo de amigos” –formado por países– desempeñó un rol clave (WHITFIELD, 2007; DOYLE, JOHNSTONE, ORR, 2002). En el segundo caso, el fin del conflicto en Nicaragua “requirió una operación sumamente compleja iniciada por dirigentes de la región y llevada a cabo por distintos Estados, agrupaciones de Estados y la Organización de Estados Americanos” (BOUTROS-GHALI, 1992). El Grupo de Contadora -que reunió a Colombia, México, Panamá y Venezuela- es una típica expresión de los esfuerzos de gestión político-diplomática para la paz en Centroamérica en la década de los ochenta.

En esta dimensión de cooperación regional para la paz, la acción regional implica “un mayor grado de participación, consenso y democratización de los asuntos internacionales” (BOUTROS-GHALI, 1992), pero también supone desafíos para la eficacia de la diplomacia preventiva: los sistemas de alerta temprana, la flexibilidad según las necesidades de cada área geográfica o región⁵, las asociaciones de colaboración, la sostenibilidad en el tiempo de las acciones, la importancia de la evaluación y la función crítica de las personas y sus recursos (KI-MOON, 2011). Combinando la necesidad de asociatividad y durabilidad, las acciones de diplomacia preventiva deben trascender a los tomadores de decisiones y los altos cargos (el *track* uno de la diplomacia), permeando la sociedad civil. En esa perspectiva, además de las alianzas con los mecanismos regionales y la función de las agencias del sistema de Naciones Unidas, es relevante la función que pueden cumplir los mediadores independientes y las instancias de base, como los grupos de ancianos, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de mujeres, los grupos de estudio, la academia, los medios de comunicación y la comunidad empresarial (KI-MOON, 2011). Esta apertura es consistente con la labor diplomática que ejercen actores no tradicionales, con la pérdida de centralidad del Estado como actor unívoco de las relaciones internacionales y con formas innovadoras de cooperación para la paz. Por consiguiente, a pesar del sitio privilegiado que la diplomacia preventiva encuentra en el marco de las Naciones Unidas y en los Estados-nacionales, existen formas emergentes-alternativas para enmarcar los procesos internacionales preventivos.

Diana Chigas (2003) reconoce la existencia de tres vías de intermediación en la mediación y resolución de conflictos de forma preventiva. Son las vías o *tracks* de la diplomacia. La primera vía es la oficial-gubernamental que se realiza a través de las Naciones Unidas. La segunda vía se hace efectiva en la relación que establecen organizaciones no oficiales experimentadas e imparciales, generalmente ONGs, con las partes en conflicto. La tercera vía se expresa en la intermediación de actores no-oficiales con la sociedad en general, a fin de construir y/o fortalecer las estructuras de las comunidades para consolidar la paz (Academia Diplomática San Carlos-Centro de Pensamiento Estratégico, 2012). Allen y Strimling (2004) dan cuenta de la importancia que ha tenido la cooperación entre actores oficiales y no-oficiales para la prevención y resolución de conflictos complejos incorporando dinámicas *top-down* y *bottom-up* y

5. Sobre este punto, gran parte de la utilidad potencial de los grupos informales que cooperan en la esfera internacional radica en su flexibilidad. De hecho, un solo mecanismo puede apoyar las actividades de pacificación que van desde las consultas que preceden a las negociaciones hasta la mediación y la implementación de un acuerdo de paz, sin importar qué combinación de actores pueda llevar a cabo la intervención (WHITFIELD, 2007).

destacando el especial papel coordinador de individuos con experiencia en ambos mundos. Es decir, han relevado la necesidad de coordinación entre los *tracks* uno y dos, cuya cooperación ofrece muchas posibilidades para contribuir, sosteniblemente, a la paz y seguridad, alzándose como un medio efectivo en la resolución de conflictos.

La vía dos de la diplomacia, la no-oficial, también se conoce como “diplomacia ciudadana” y refiere aquellos esfuerzos de construcción de paz activados por personas que no pertenecen a las esferas oficiales del gobierno y que tratan de construir entendimientos y desarrollar ideas para la resolución de conflictos que no han sido suficientemente abordados por los canales oficiales (CHIGAS, 2003; SERBIN, 2010). Generalmente conocidos como “intermediarios”, esas personas corresponden a expertos, profesionales y académicos imparciales que facilitan el dialogo entre las partes en conflicto. “Políticamente involucrados y a menudo miembros políticamente influyentes (...). Ellos son parlamentarios, líderes y activistas de movimientos políticos, periodistas, miembros de *think tanks*, académicos; personas que forman parte del *mainstream* de sus sociedades y están cerca de la política central” (CHIGAS, 2003, párr. 13).

El *track* tres de la diplomacia preventiva es el trabajo no-oficial de terceras partes con personas de todos los sectores y ámbitos de la sociedad para encontrar formas de promoción de la paz, bajo la premisa que la paz debe ser construida tanto desde la base en una lógica *bottom-up*, como desde la cúspide en una lógica *top-down* (Chigas, 2003). De muy difícil medición, como se advirtió al inicio, la labor de la vía tres de la diplomacia suele estar asociada a factores “subjetivos”, como el cambio de actitudes y percepciones. Las contribuciones típicas de las terceras partes no-oficiales son: el cambio de actitudes sobre los “otros” (v. gr. estereotipos y generalizaciones); la apertura de canales de comunicación; el mejoramiento de la calidad de la comunicación; la construcción de relaciones y confianza; el cambio de percepciones del conflicto (mediante la identificación de necesidades, valores e intereses compatibles); la generación de nuevas opciones de negociación; el cambio en la dinámica del conflicto; y el desarrollo de redes sociales como un componente clave de la infraestructura para la paz (CHIGAS, 2003). La idea de construir una infraestructura para la paz parece ser un elemento esencial en la resolución de los conflictos, máxime en las etapas de implementación de los acuerdos.

El término “infraestructuras para la paz” es muy relevante y se relaciona con el desarrollo de mecanismos incluyentes e institucionalizados para la cooperación entre diferentes actores de todos los niveles de la sociedad, en el proceso de construcción de paz y prevención de nuevos conflictos, así como los elementos que ayuden a la consolidación y sostenibilidad de la paz. La infraestructura para la paz requiere un enfoque transversal que, además de campañas y proyectos específicos, contenga una estrategia política con una proyección de implementación a largo plazo (OLIVER, 2012). En las actuales condiciones de fuerte interdependencia y múltiples programas de integración regional, una estrategia política que aspire a desarrollar infraestructuras para la paz en un determinado país exige soporte internacional, especialmente de los países vecinos.

Los países vecinos están en una situación especial que los condiciona a colaborar o entorpecer procesos de paz. Como lo demuestra la experiencia de paz en Centroamérica y el “Grupo de Contadora”, los países vecinos “son a menudo “halados” hacia la intervención en los conflictos internos gracias a las externalidades que éstos generan y las oportunidades de beneficio que un tipo particular de terminación del conflicto produce” (BITAR, 2007, p. 62). Los países que atraviesan situaciones de conflicto producen efectos desestabilizadores en sus vecindarios: “por un lado, los costos de acomodar grandes cantidades de refugiados, el incremento en el gasto militar para defender las fronteras, el incremento en los costos del transporte y el declive de la reputación de la región frente a inversionistas extranjeros son consecuencias económicas del “derrame” (*spillover* en el original) de los conflictos internos para los países vecinos” (BITAR, 2007, p. 64-65). Por consiguiente, las acciones de diplomacia preventiva que apunten a desarrollar una infraestructura para la paz deben considerar esa dimensión de soporte internacional, sea por solidaridad con el otro (idealismo), porque vivimos en una sociedad de interdependencia compleja (transnacionalismo), o simplemente porque resulta conveniente a la propia seguridad de quien coopera (realismo)⁶.

6. Alguna literatura sobre el involucramiento de terceras partes en conflictos armados internos parece concluir que los actores que intervienen, en tanto tienen intereses y estrategias propias, responderían principalmente a un enfoque realista (Bitar, 2007).

Cooperación para la paz en América Latina.....

La conformación del “Grupo de Contadora” en 1983 –integrado por Colombia, México, Venezuela y Panamá– para promover conjuntamente la paz en Centroamérica, especialmente en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, representa el inicio de una trayectoria de una nueva fase de cooperación para la paz regional. De una motivación inicial centrada en evitar el “derrame” de los conflictos “nacionales” hacia toda la región, parece haberse avanzado hacia una solidaridad que sentaría las bases de nuevas formas de integración regional. Tomando como base la experiencia del “Grupo de Contadora” (que logra la firma del Acta de Paz y Cooperación en Centroamérica en 1984) se formó en 1985 el “Grupo de Apoyo a Contadora” o “Grupo de Lima”, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Ambos grupos de países fueron conocidos como el “Grupo de los Ocho”⁷, que es la base fundamental del “Grupo de Río”, un mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe creado en 1986 mediante la Declaración de Río que, entre otros elementos, expresó que:

(...) el surgimiento de la democracia en América Latina permite un intenso diálogo político en el que se reafirma la necesidad de conjugar esfuerzos y capacidades para encontrar soluciones propias a nuestras dificultades e impulsar el desarrollo independiente y sostenido en la región, nos une el propósito de fortalecer la democracia a partir de un vigoroso desarrollo económico y social de nuestra región, basado en un creciente proceso de cooperación e integración en América Latina. (Declaración de Río, 1986, párr. 2).

7. Así, el “Grupo de los Ocho” fue conformado por: Colombia, México, Venezuela, Panamá, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Además del rol para la paz en Centroamérica, este grupo manifestó preocupación por temas de interés regional, tales como la controversia argentino-británica por las Islas Malvinas o la deuda externa de los países latinoamericanos, demostrando la indisociable relación entre paz, cooperación y desarrollo.

Como se puede apreciar, la Declaración establece una relación causal de desarrollo regional basado en la cooperación e integración. De hecho, de los ocho objetivos que la Declaración de Río manifiesta, el término “cooperación” está presente en cinco de ellos. Al “Grupo de Río” se adhirieron progresivamente el resto de países de la región, hasta que el

año 2010 se realizó la XXI y última reunión, transformándose en la actual “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños” (CELAC).

La diplomacia preventiva, la cooperación y la mediación entre Estados tienen antecedentes muy importantes –y antiquísimos– en la región⁸. Quizás la fase contemporánea de experiencias cooperativas se inició precisamente con el Grupo de Contadora y ha tenido destacables expresiones a partir de la década del 2000. En el ámbito hemisférico bajo el marco de la “Organización de Estados Americanos” (OEA) se encuentran la Carta Democrática Interamericana (2001), que contiene mecanismos de diplomacia preventiva para gestionar políticamente alteraciones al orden democrático-constitucional, y la Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003). A nivel regional destacan los procesos de integración de la “Unión de Naciones Suramericanas” (UNASUR) el año 2008 y de la ya referida “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños” (CELAC) en 2011.

Respecto a la Declaración sobre Seguridad en las Américas, los Estados reconocen allí la importancia del diálogo y otros esfuerzos nacionales para lograr la solución de situaciones de conflicto interno y alcanzar la reconciliación y una paz justa y duradera. Sobre el papel de las instituciones y mecanismos internacionales, interamericanos y subregionales, esas instituciones pueden desempeñar un rol cuando el Estado afectado así lo manifieste. En el caso colombiano se observa que la inestabilidad regional generada por el conflicto ha estimulado diversas iniciativas de cooperación para la paz, destacando la Declaración de Lima (2001) de la Comunidad Andina, que “ha dado comienzo a un esfuerzo sistemático de aproximaciones a una política de Seguridad Andina, que incluye esfuerzos para acabar con el tráfico de armas y reducir los gastos en defensa en algunos países, y además comprende intercambio de información, acciones comunes, coordinación y desarrollo fronterizo” (RAMÍREZ OCAMPO, 2004, p. 82), y la iniciativa de 2003 de los Jefes de Estado y de Gobierno del “Grupo de Río”, que “instaron al Secretario General de la ONU a utilizar sus buenos oficios para impulsar decididamente un proceso de paz en Colombia” (RAMÍREZ OCAMPO, 2004, p. 83), apelando así al *track* uno (vía oficial) de la diplomacia preventiva. Este hecho solo evidencia la tensión existente entre la internacionalización del conflicto colombiano vis-à-vis la internacionalización de la paz.

Como estrategia política para contener esa dinámica de exportación, el gobierno de Colombia optó por la “internacionalización de la paz” (RAMÍREZ OCAMPO, 2004). Las negociaciones durante el gobierno de Andrés Pastrana y ciertamente el actual proceso de negociaciones bajo el gobierno de Juan Manuel Santos (2012-2016) demuestran esa modalidad⁹. De tal modo, la solución al conflicto colombiano “no parecería probable sin la presencia de la comunidad internacional, entendida como Estados, organismos internacionales y sociedad civil. Su participación es necesaria en las distintas fases de un proceso de paz (...). Como sucedió en Centroamérica, la comunidad internacional será imprescindible al momento de administrar esa paz para garantizar el cumplimiento y la sostenibilidad de los acuerdos” (RAMÍREZ OCAMPO, 2004, p. 84).

En efecto, las últimas cuatro décadas de la política exterior colombiana no se entienden completamente sino no se comprende su estrecha

8. Una publicación identifica como expresión de ello el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua (1826); el Tratado de Confederación entre Perú, Bolivia, Chile, Nueva Granada y Ecuador (Lima, 1847-1848); el Tratado de Unión Perú, Chile y Ecuador (Santiago, 1856); la Comisión de Estados Neutrales que intervino para solucionar el conflicto Colombo-Peruano (1934); el Comité de Neutrales (Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay) que intervino para poner fin al conflicto del Chaco entre Bolivia y Paraguay; el Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación (Buenos Aires, 1936); el grupo mediador (Argentina, Chile, Brasil y Estados Unidos) que obtuvo el cese a las hostilidades entre Ecuador y Perú en 1941; el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), la Comisión Interamericana de Paz (CIP, 1948); las labores de la Organización de Estados Americanos (OEA); y la poco conocida gestión de buenos oficios, facilitación y mediación de Alfonso López M., Canciller de Colombia, en la crisis entre Honduras y El Salvador en 1969 (“guerra del fútbol”), y en el mismo conflicto el rol del Grupo de Cancilleres Centroamericanos (Costa Rica, Nicaragua, Guatemala) y la mediación del ex Presidente peruano José Luis Bustamante y Rivero; finalmente, la mediación del Primer Ministro de Trinidad y Tobago, Dr. Eric Williams (1970), en la controversia fronteriza Surinam-Guyana. Fuente: Academia Diplomática San Carlos-Centro de Pensamiento Estratégico (2012).

9. En los diálogos de paz entre el gobierno Pastrana y las FARC ocurridos entre 1998 y 2002, se conformó un Grupo de Países Amigos de la Paz de Colombia, y se designó un Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Colombia. Este Grupo se conformó de común acuerdo entre el gobierno y las FARC, que luego designó una comisión facilitadora de 10 países para ejercer los buenos oficios: Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela (Ramírez Ocampo, 2004).

vinculación con lo que Juan Gabriel Tokatlian (1999) denomina “diplomacia por la paz”, esto es, el manejo deliberado de las relaciones internacionales de un país con el objeto específico de lograr apoyo externo para la resolución de una guerra interna. Al respecto, Tokatlian identifica las tres formas puras de solución de aquellos conflictos que podrían denominarse ‘intermésticos’: i) la *Diplomacia por la paz negociada*, que supone arreglo del conflicto mediante el diálogo, la negociación y el acuerdo; ii) la *Diplomacia por la pacificación forzada*, que implica una solución mediante la legitimación de un mayor uso de la fuerza estatal para derrotar al contrincante armado, por la vía política y/o militar; y iii) la *Diplomacia por neutralización*, cuando la solución del conflicto se hace a través del aislamiento de factores externos (TOKATLIAN, 1999).

En un esfuerzo sistemático de periodizar la historia reciente de Colombia conforme esas modalidades, Tokatlian observa que todas encuentran expresión en distintos gobiernos de ese país, desde la pacificación forzada de finales de los setenta, pasando por los intentos de paz negociada de mediados de los ochenta, la neutralización de fines de esa misma década hasta mediados de los noventa, hasta los nuevos esfuerzos de paz negociada de mediados de los noventa e inicios de los 2000. No obstante, concluye, la diplomacia por la paz fracasó debido a la falta de un cambio sustantivo como respuesta del Estado para conseguir la paz y porque las diplomacias por la paz adolecieron de una estrategia de Estado coherente y nacional en el escenario internacional, es decir, no pudieron construir la infraestructura para la paz. Para el autor, dos tipos de ideas se requieren para que Colombia se beneficie eficazmente de la diplomacia por la paz: “una orientada a diseñar una nueva diplomacia estatal a favor de la paz y otra destinada a crear una diplomacia ciudadana en aras de este mismo objetivo” (TOKATLIAN, 1999, p. 359), entendida esta última como acciones de ciudadanos de un país respecto de terceros países que se expresa en la arena exterior o transnacional (THORUP, 1995 en TOKATLIAN, 1999).

Es fácil advertir la interpelación a los *tracks* uno, dos y tres de la diplomacia como vías de gestión política internacional para alcanzar la paz en un marco de cooperación, ampliando los actores que pueden soportar y fortalecer la infraestructura para la paz regional más allá de los agentes oficiales. Ésta es la noción de diplomacia ciudadana que, en relación con la agenda de paz y seguridad, merece especial atención en Latinoamérica y el Caribe para trascender la sola declaración de la región como “zona de paz” y avanzar hacia prácticas sociales, políticas y culturales de construcción cotidiana de la paz. Con esa perspectiva, “la concepción de diplomacia ciudadana actualmente promovida en la región responde a una visión más amplia (...) que abarca tanto una diplomacia ciudadana directa, referida a los conflictos entre países o grupos, como a una diplomacia ciudadana multilateral” (SERBIN, 2010, p. 120-121). La diplomacia ciudadana directa, tal como el *track* tres de la diplomacia (CHIGAS, 2003), se orienta a “contribuir a superar las imágenes y estereotipos negativos entre dos países o entre dos grupos en conflicto, y prevenir la escalada de éste” (SERBIN, 2010, p.128). Debido a esa fuerte carga subjetiva, los componentes de la diplomacia ciudadana deberían tener como objetivos centrales:

buscar aliados sociales y políticos para una salida negociada al conflicto armado; explorar contactos con grupos y movimientos que puedan presionar positivamente a la guerrilla para iniciar diálogos de paz genuinos; desplegar una labor en la que la defensa de los derechos humanos de todos los colombianos y colombianas sin excepción se convierta en prioritaria; movilizar personalidades destacadas en las artes, la cultura, la ciencia, la educación y las humanidades en la dirección de mostrar que la búsqueda de la paz en el país es sincera y decidida, entre otros (Tokatlian, 1999, p. 360).

Todos los esfuerzos reseñados se inscriben en un esfuerzo mayor cuyo horizonte normativo es consolidar a América Latina y el Caribe como zona de paz y comunidad de seguridad, teniendo en cuenta el paso decisivo que se realizó con la firma del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco, 1967) que declaró la desnuclearización del territorio de los países signatarios. Pues bien, de esa noción de seguridad propia de la Guerra Fría y basada en la agenda clásica que jerarquiza los tipos de amenaza, la región ha transitado hacia una noción de seguridad multidimensional, lo que queda expresado en la Declaración de Seguridad de las Américas al prescribir que:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional (OEA, 2003).

Bajo tales premisas y en esa trayectoria histórica, el conflicto en Colombia representa, tal vez, uno de los principales desafíos para avanzar hacia la consolidación de la paz, lo que no implica, cabe decirlo, el pleno logro de la seguridad bajo un enfoque multidimensional en la región. Sin embargo, las acciones de diplomacia preventiva y ciudadana mediante una combinación de sus *tracks* adquieren alta importancia en ese camino de construcción de una infraestructura para la paz en la región.

Geopolítica y diplomacia: ¿por qué Chile contribuye con la paz en Colombia?¹⁰

Los orígenes del rol de Chile como país acompañante en las negociaciones entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP hay que buscarlos el año 2012. Mientras el Gobierno de Chile era encabezado por el ex Presidente Sebastián Piñera (liderando la coalición de derecha), Colombia lo lidera el Presidente Juan Manuel Santos. ¿Por qué Colombia invitó a Chile ser parte del proceso como país acompañante? ¿Por qué Chile aceptó? Una combinación estratégica de factores en que se entrelaza la geopolítica y la diplomacia traducida en una mezcla de intereses, valores y principios, pueden configurar una respuesta hipotética a esa decisión política.

Un factor inicial-principal que se sugiere podría explicar la invitación del gobierno colombiano al gobierno chileno a desempeñar el papel de acompañante, es la afinidad ideológica que existía entre Piñera y Santos durante su mandato coincidente, estableciendo esto como posible fórmula de equilibrio político-regional ante los otros países involucrados pertenecientes al bloque del ALBA (Venezuela y Cuba). Colombia y

10. Esta sección del artículo se basa en un escrito previo del autor en el marco del mismo proyecto de investigación al que se adscribe este trabajo. Al respecto, "Principios, intereses y diplomacia: ¿Por qué Chile contribuye con la paz en Colombia?". El Desconcierto (www.eldesconcierto.cl), 16.09.2016, Santiago, Chile.

11. Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet en presentación del libro "Vocación de Paz, la Política Exterior de Chile". 25 de julio de 2016; en <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=37146>.

12. El Objetivo Estratégico N°3 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile señala: Incrementar y profundizar la Política Exterior Multilateral, mediante una activa diplomacia en pro de la Paz y la Seguridad Internacional, la plena vigencia de la Democracia y los Derechos Humanos y la promoción del desarrollo -sostenible y con equidad- en todas sus vertientes. El Objetivo N°4, en tanto, es: Contribuir a la inserción económica de Chile en el mundo, creando las condiciones para nuevas oportunidades de negocios, implementando y profundizando los acuerdos comerciales y apoyando el proceso exportador nacional con énfasis en la pequeña y mediana empresa. Fuente: Ficha Definiciones Estratégicas Año 2015-2018 (Formulario A1), Dirección de Presupuestos (DIPRES), en http://www.dipres.gob.cl/595/articles-144384_doc_.pdf.pdf.

13. "Se buscó a Chile porque tenía cierto prestigio en justicia y derecho internacional". La Tercera, 23 de junio de 2016; en <http://papeldigital.info/lt/2016062301#>.

14. Ejemplo claro de ello es el proyecto coordinado y ejecutado por la Embajada de Chile en Colombia denominado "Foro Internacional: Lecciones Aprendidas de las Transiciones Políticas del Continente para la Construcción de Democracia y Paz", realizado en septiembre de 2015 en Bogotá, y que contó con las intervenciones y experiencias de varios actores participantes de los procesos de Chile, Centroamérica y Colombia. Resulta especialmente interesante que los expositores chilenos fueran el ex Senador Andrés Allamand (RN) y el ex Ministro Genaro Arriagada (DC), ambos actores político-institucionales fundamentales del proceso chileno de transición a la democracia e integrantes del Grupo Chileno de Amigos para la Paz en Colombia. Este elemento es confirmado por ambos representantes de Chile en el transcurso del proceso: Milenko Skoknic y Luis Maira.

Chile, como parte de la Alianza del Pacífico, defienden un regionalismo abierto con énfasis comercial, mientras que el ALBA expresa un cierto regionalismo antisistémico con énfasis productivo, político y social, dos modelos posiblemente ubicados en las antípodas de la integración regional (Briceño, 2013; Riggirozzi & Tussie, 2012).

Un factor subsidiario al anterior que se sugiere, es la tesis sobre los beneficios económicos y comerciales que la paz en Colombia implicaría, pues la solución del conflicto es condición necesaria para el establecimiento de una "comunidad de seguridad", en tanto la estabilidad social y política en Colombia fortalecerá las condiciones para la inversión extranjera, el comercio interno y el comercio exterior (Matamoros & Contardo, 2016; El Espectador, 2016). Esas condiciones, además de materiales, tienen convergencia en el plano de las ideas, pues existen interrelaciones discursivas entre comercio, acuerdos económicos, paz y seguridad (Strodtzoff, 2014).

Tal interpretación permite delinear elementos sobre la aceptación de Chile. Inicialmente al menos, Chile habría tenido en cuenta factores como los descritos, especialmente su pertenencia a la Alianza del Pacífico. Pero en el juego combinado de intereses y principios, estos últimos también informan la decisión. Cuando se presentó el libro que compila la historia de la política exterior chilena, "Vocación de Paz, la Política Exterior de Chile", la actual Presidenta de la República, Michelle Bachelet, aseguró que *"históricamente nuestro país ha trabajado por la paz en la región y en el mundo, lo que nos ha llevado a ser distinguidos como el primer país de América Latina en el Índice de Paz Mundial". Ello sería ejemplo "de la capacidad de mantener sólidos principios en política exterior (...) que en democracia han trascendido a los gobiernos y que son la base de la política exterior de Estado", una de cuyos efectos "es el sello que da garantías a nuestra integración a la economía mundial"*¹¹. Ello es consecuente con dos objetivos estratégicos de Cancillería que pueden leerse conjuntamente: "incrementar y profundizar la Política Exterior Multilateral, mediante una activa diplomacia en pro de la Paz y la Seguridad Internacional...", y "contribuir a la inserción económica de Chile en el mundo, creando las condiciones para nuevas oportunidades de negocios"¹².

Un factor más a tener en cuenta en la decisión político-diplomática adoptada por el gobierno de Chile sería de tipo reputacional. El Representante de Chile en la Mesa de Diálogo por la Paz, Luis Maira, precisó que *"se buscó a Chile porque tenía cierto prestigio en justicia y derecho internacional. El Presidente Piñera aceptó, labor que continuó la Presidenta Bachelet por voluntad de Colombia"*¹³. Como un elemento asociado, Chile dispone de una experiencia reciente de transición a la democracia y establecimiento de la verdad histórica después de situaciones de conflicto interno¹⁴.

Por último, el factor geopolítico-vecinal también formaría parte de la decisión si se considera que la invitación a Chile se produce cuando Perú ya había interpuesto la demanda por el diferendo marítimo de delimitación territorial ante la Corte Internacional de Justicia y el proceso se encuentra en pleno desarrollo, y Bolivia, por su parte, ya había dado señales públicas y político-institucionales sobre una inminente demanda contra Chile ante el mismo organismo sobre la obligación de negociar un acceso soberano al Océano Pacífico. En tal escenario, reforzar lazos de

amistad y cooperación con países afines podría haber contrarrestado una coyuntura de relaciones vecinales particularmente adversa¹⁵.

Es fácil advertir, así, un contexto político-regional y bilateral con múltiples factores que configuran un cuadro que enmarca la iniciativa chilena de convocar a la formación de grupos de amigos por la paz de Colombia en varios países de la región. Tal empresa se suma a una trayectoria de diplomacia preventiva y cooperación para la paz en la región signada por el dilema de internacionalización de los conflictos o internacionalización de la paz, sin olvidar la importancia de los “lentes teóricos” desde los cuales observar la cooperación internacional (en su forma ideal-tipo: realismo vs. idealismo).

Los grupos nacionales de amigos por la paz en Colombia.....

En este trabajo se sugiere que una expresión combinada de los *tracks* de la diplomacia preventiva en el marco de la cooperación para la paz en América Latina, particularmente como pilar de la infraestructura para la paz, la constituyen los grupos nacionales de amigos para la paz en Colombia. Éstos corresponden a comités nacionales de personalidades influyentes formados en ocho países de la región como una iniciativa de Chile en su rol de país acompañante del proceso de paz en Colombia entre el gobierno nacional y las FARC-EP. Como indica Luis Maira, Representante Chileno en los Diálogos de Paz, “nos dimos cuenta que América Latina estaba a favor de la paz, pero no estaba organizada para apoyarla. Entonces, organizamos ocho Comités Nacionales”¹⁶.

Tradicionalmente, los grupos de amigos se han formado por países (WHITFIELD, 2007; DOYLE, JOHNSTONE, ORR, 2002) y surgen “como alianzas entre Estados que tienen intereses en común- y son un instrumento que expande la labor diplomática y los vuelve influyentes en el orden internacional y en las determinaciones que se adopten como un grupo de respaldo para las acciones que se lleven a cabo” (Academia Diplomática San Carlos-Centro de Pensamiento Estratégico, 2012, p. 47). Teresa Whitfield (2007) distingue cuatro categorías de grupos de amigos: i) los “Amigos del Secretario General”, entendidos como grupos informales de Estados formados para dar soporte a los procesos de construcción de paz del Secretario General; ii) los “Amigos de un País” están generalmente alejados del Secretario General o sus representantes y sus objetivos van desde compartir información en situaciones cúspides de la agenda internacional hasta informar y tratar de movilizar atención y recursos hacia conflictos alejados de la “alta política”; iii) los “Grupos de Contacto”, alejados de las Naciones Unidas, constituyen vehículos de diplomacia directa entre Estados miembros; y iv) los “Grupos de Implementación y Monitoreo”, que han sido establecidos para acuerdos de paz cuya implementación es monitoreada por las operaciones de paz de Naciones Unidas.

Ninguna de estas cuatro categorías logra captar la lógica de los grupos de amigos por la paz en Colombia, aunque mantiene afinidades con los “Amigos de un País” y con los “Grupos de Implementación y Monitoreo”. Sin embargo, la idea de conformar grupos de personalidades “al interior” de otros países amigos lo torna una experiencia novedosa en los

15. No obstante, el primer representante chileno en el proceso (2012-2014), Milenko Skoknic, desestima este elemento, en tanto sería extemporáneo. Entrevista realizada en el marco del proyecto de investigación,

16. Conferencia Luis Maira en Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago, 12 de septiembre de 2016.

procesos de paz y parece ser una forma innovadora de diplomacia preventiva, con elementos de esa tercera vía que busca afectar otros factores como las actitudes y relaciones de los actores, así como la contribución que éstas hagan para cambiar el panorama general del conflicto (CHIGAS, 2003), mediante acciones de diplomacia ciudadana (SERBIN, 2010).

Como muestra el cuadro 1, abajo, los grupos nacionales se han constituido en el período septiembre 2015 – abril 2016 y suman, conjuntamente, 80 integrantes¹⁷. Corresponden, en general, a destacadas personalidades del quehacer nacional de cada país, ocupando estratégicas posiciones políticas, sociales y culturales, con alta capacidad de influir en la opinión pública. En un nivel de macro-análisis, los países que han conformado grupos nacionales parecen corresponderse con la emergente noción de países *like-minded* que Chile ha buscado posicionar, es decir, aquellos países con los cuales se comparten principios, intereses y visiones, facilitando un diálogo político privilegiado en áreas estratégicas de desarrollo inclusivo y sostenible, con agendas flexibles que prestan especial importancia a las alianzas público-privadas (Domínguez, Bywaters y García, 2016).

Cuadro 1: Caracterización General Grupos Nacionales de Amigos por la Paz en Colombia

País	Fecha Conformación	Integrantes	Auto-identificación
Chile	15 septiembre 2015	8	Grupo de Amigos de La Paz en Colombia
El Salvador	16 octubre 2015	14	Grupo Salvadoreño de Amistad con la Paz para Colombia
México	26 noviembre 2015	10	Grupo de Amigos de México por la Paz en Colombia
Uruguay	14 diciembre 2015	7	Grupo de Amigos de la Paz en Colombia en Uruguay ¹⁸
Argentina	15 diciembre 2015	12	Grupo Argentino de Amigos de Colombia
Brasil	15 marzo 2016	8	Grupo de Amigos de Brasil para la Paz en Colombia
Paraguay	18 marzo 2016	9	Grupo Paraguayo de Amigos del Proceso de Paz de Colombia
Costa Rica	6 abril 2016	12	Grupo Costarricense de Amigos del Proceso de Paz en Colombia
Total		80	

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo el análisis de estos autores y aplicándolo al caso latinoamericano, se advierten ciertas lógicas que tornan consistente que estos países hayan respondido positivamente a la iniciativa chilena. O, desde otro punto de vista, a los que Chile haya convocado en particular. Se trata de países en que Chile despliega una activa política de Cooperación Sur-Sur: El Salvador, Paraguay; de países afines a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): Colombia y Costa Rica como candidatos y México como miembro; y de países con los cuales se ha establecido una coalición promotora para revisar los criterios de graduación del Comité de Ayuda Oficial al Desarrollo (CAD): Uruguay y Costa Rica. Los casos “desviados” de Brasil y Argentina se explican, cier-

17. Si bien no es parte de las perspectivas de análisis de este trabajo, en clave de género y por la importancia que esta dimensión representa en los procesos de paz, cabe notar que del total de integrantes sumados todos los grupos nacionales, 60 integrantes son hombres y 20 mujeres, en una relación 75%-25%. Sobre este tópico, puede leerse la interesante nota de Belén Sanz Luque, representante de ONU Mujeres en Colombia: “Colombia, un proceso de paz con perspectiva de género”, El País, 21 de septiembre de 2016 (http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/21/colombia/1474418366_503575.html).

18. Esta denominación proviene del archivo del representante chileno en las negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC, Luis Maira (2014-2016), por cuanto no se identificó información pública sobre la formación de este grupo.

tamente, por el peso específico que cada uno tiene en el escenario político regional, sin olvidar en estos dos casos la privilegiada relación bilateral chileno-argentina y la afinidad electiva entre las presidentas Michelle Bachelet y Dilma Rousseff.

Una dimensión más que interesa observar es la que se refiere a los perfiles de los integrantes de los grupos nacionales. Son personalidades del quehacer público nacional, que ocupan posiciones de influencia en el campo político, diplomático, social, académico y/o cultural, con alta capacidad de influir en la opinión pública. Sin pretender un análisis cuantitativo, y como lo muestra el anexo 1⁹, predominan los actores políticos-institucionales que son o han sido ministros de Estado, parlamentarios, diplomáticos y funcionarios públicos nacionales e internacionales, incluyendo ex presidentes. Ello es consistente con el cuadro 2 (abajo) que indica que sobre un 50% de los integrantes (al menos 43 de 80) militan en partidos políticos. Luego, una segunda tendencia principal son los académicos e intelectuales, aunque ciertamente existen múltiples casos de pertenencia doble. Una tercera tendencia, finalmente, es aquella que reúne personalidades de la cultura y las artes. Casos mínimos que no representan una tendencia, corresponden a agentes del mundo religioso, del mundo empresarial y de los medios de comunicación. En palabras de Luis Maira, “todos estos Comités – llamados Grupos de Amigos de la Paz en Colombia – son tan amplios que representan la totalidad del espectro político-cultural de cada país”²⁰.

Destacable transversalmente es la participación de varios integrantes de los grupos nacionales en sus respectivos procesos de negociación y acuerdos de paz y transición democrática o acompañando internacionalmente este tipo procesos, de forma principal a través de organismos internacionales regionales y/o universales. En relación con ello, varios integrantes fueron parte de los movimientos de lucha armada y resistencia a gobiernos militares y autoritarios en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta en América Latina. Por último, el activismo y defensa de los derechos humanos es otro elemento que caracteriza de modo más o menos general al conjunto.

Cuadro 2: Militancia Integrantes Grupos Nacionales de Amigos por la Paz en Colombia

Condición	Nº
Militante	43
Independiente	2
Sin Información ²¹	35
	80

Fuente: Elaboración propia

Una dimensión más que se intenta reconocer, es la que se refiere a los objetivos planteados al momento de formar los grupos nacionales. El cuadro 3 (abajo) resume los objetivos postulados por cada grupo al momento de su conformación. Observándolos, es fácil advertir que el seguimiento, acompañamiento y apoyo al proceso de paz son los objetivos principales de los grupos nacionales. Se trata de funciones de soporte que recuerdan el proceso de construcción de la infraestructura para la paz.

19. Anexo 1: Integrantes Grupos Nacionales de Amigos por la Paz en Colombia (Cargo/Ocupación y Partido Político”).

20. Conferencia Luis Maira en Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago, 12 de septiembre de 2016.

21. No se pudo identificar información a través de fuentes públicas.

Existen marcadas diferencias entre objetivos genéricos como los planteados por Brasil, Paraguay y Costa Rica, versus objetivos específicos como los postulados por El Salvador y Argentina. Mientras en el caso salvadoreño destaca el acto de habla “solidarizar” con el proceso, añadiendo la dimensión de respaldo regional, el objetivo argentino avanza un paso e incorpora explícitamente la fase del post-acuerdo.

Cuadro 3: Objetivos Grupos Nacionales de Amigos por la Paz en Colombia

País	Objetivo
Chile	Hacer un seguimiento cercano a los diálogos por la paz y emitir declaraciones o dar opiniones de respaldo
El Salvador	Solidarizar con el proceso de negociación entre el gobierno de Colombia y las FARC y hacer más visible el apoyo latinoamericano a dicho proceso
México	Acompañar el diálogo y los acuerdos que se alcancen en el proceso de paz colombiano
Argentina	Respalda fase de conclusiones y post-acuerdo, buscando acompañar el diálogo y los acuerdos que alcancen el Gobierno colombiano y las FARC
Brasil	Seguir y apoyar las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP
Paraguay	Apoyar el proceso de Paz en Colombia
Costa Rica	Apoyar el proceso colombiano para el logro de la paz
Uruguay	Sin información pública identificada

Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes públicas de información

Respecto al funcionamiento, cada grupo tiene características propias y ha ido operando conforme sus posibilidades. En general, durante la fase de negociaciones los grupos nacionales han emitido declaraciones de apoyo y eventualmente realizado actividades del tipo seminarios o reuniones informativas con altas autoridades. A juicio de un integrante del grupo mexicano, las acciones de soporte que los grupos puedan realizar en esta fase son realmente limitadas debido a la inmediatez con que las informaciones circulan a través de los medios de comunicación *vis-à-vis* los costos de coordinación de los respectivos grupos²². Sin embargo, el valor de los grupos nacionales pareciera radicar en otro lugar. La Canciller argentina Susana Malcorra, al presentar al grupo argentino, expresó que “la paz sólo se logrará con una enorme inversión para generar confianza mutua. Por eso el valor de estos grupos de amigos, que tienen capacidad para dialogar con las partes y pueden convertirse en puente ante las dificultades. Y la importancia de que estos grupos surjan de América Latina, una zona de paz”²³. En el largo plazo, afirma Luis Maira “esta gente está dispuesta a seguir como una Red Latinoamericana de Cooperación, apoyando proyectos productivos y sociales replicables”²⁴.

¿Una nueva forma de cooperación?.....

Cuando la Ministra de Relaciones Exteriores de Argentina, Susana Malcorra, presentó al grupo argentino, expresó que “la Cancillería y el Gobierno argentino tendrán un rol, pero la conformación de este grupo de amigos demuestra que los roles importantes en el siglo XXI requieren

22. Esta percepción fue recogida de una conversación reservada que el autor sostuvo con un integrante del grupo mexicano (25 de septiembre de 2016).

23. Susana Malcorra en Ceremonia de Presentación “Grupo Argentino de Amigos de Colombia”, Palacio San Martín, Buenos Aires, 15 de diciembre de 2015 (<https://www.mrecic.gov.ar/la-canciller-malcorra-presento-al-grupo-argentino-de-amigos-de-colombia>).

24. Conferencia Luis Maira en Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago, 12 de septiembre de 2016.

la participación de múltiples actores de la sociedad, una participación plural²⁵. Con tal sentencia, se evidencia que la construcción y consolidación de la paz no puede basarse únicamente en el papel que desempeñan los Estados y los organismos internacionales formados por éstos: el rol de los actores no estatales, de la sociedad civil y de la sociedad en general es insoslayable para dotar de legitimidad y sostenibilidad a los procesos de paz.

La propuesta chilena de conformar grupos nacionales de amigos por la paz de Colombia, acogida por ocho países de la región, es parte de ese horizonte y aspira a constituir una malla de soporte regional en tanto pilar de la creciente infraestructura para la paz que América Latina ha ido construyendo los últimos años. El análisis de los objetivos de los grupos nacionales, así como sus desafíos confirman lo anterior. En efecto, una red regional de cooperación para la paz de Colombia parece ser un horizonte compartido de las sociedades latinoamericanas. La pregunta es si se está frente a una emergente diplomacia ciudadana en la región o la cooperación inter-estatal aun predomina como marco de acción. Aun no existen elementos suficientes para evaluar el aporte, material y/o simbólico, de los grupos nacionales de amigos como dispositivo innovador de cooperación para la paz en el caso colombiano. Sin duda se trata de un mecanismo de diplomacia preventiva, pero no es tan clara su clasificación como expresión de diplomacia ciudadana, aunque ello siempre dependerá de la propia noción de ciudadanía que se adopte (SERBIN, 2010).

Por otro lado, al observar conjuntamente la conformación de los grupos nacionales a la luz de los perfiles de sus integrantes, se ha establecido que la tendencia que predomina son los agentes político-institucionales, los líderes intelectuales y los activistas culturales que, siguiendo a Chigas (2003), son personas que forman parte del *mainstream* de sus sociedades y están cerca de la política central. En las lógicas de construcción y consolidación de la paz, los grupos nacionales seguirían representando la modalidad *top-down*. Parece necesario, por consiguiente, ampliar la red latinoamericana de cooperación para la paz en Colombia hacia las bases de la sociedad, buscando una participación aún más plural mediante la convocatoria a los actores alejados de los núcleos de la política central; dirigentes de base, líderes de movimientos sociales y organizaciones comunitarias.

Considerando un panorama generalizado de desafección política y muy escasa participación política en espacios tradicionales (v. gr. partidos políticos), los aportes que agentes no-oficiales de base puedan realizar para fortalecer formas de cooperación innovadoras resultarán cruciales. Entre estas contribuciones, particularmente en el caso colombiano, destaca el cambio de percepciones del conflicto y, por consiguiente, el cambio de actitudes, estereotipos y generalizaciones sobre los “otros” (CHIGAS, 2003): “narcoguerrilleros” versus “elites corruptas”. Los mecanismos de diplomacia ciudadana directa y del tercer *track* de la diplomacia pueden desempeñar un rol clave en esa dirección.

La ampliación e intensificación de una red latinoamericana de cooperación requerirá, por tanto, una construcción multinivel, multiactor y con fuerte arraigo popular. Lo anterior contribuirá estructuralmente a fomentar y consolidar no solo los procesos de paz coyunturales, como en Colombia, sino que a establecer una cultura de paz en Latinoamérica,

25. Susana Malcorra en Ceremonia de Presentación “Grupo Argentino de Amigos de Colombia”, Palacio San Martín, Buenos Aires, 15 de diciembre de 2015 (<https://www.mrecic.gov.ar/la-canciller-malcorra-presento-al-grupo-argentino-de-amigos-de-colombia>).

sin olvidar el llamado del Secretario General de Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali (1992), que es hacerse cargo de las causas más profundas de los conflictos: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política.

Finalmente, esta primera aproximación a los grupos nacionales de amigos por la paz en Colombia requerirá nuevos estudios que indaguen empíricamente el tipo de contribuciones al proceso. Mientras, es posible aventurar que se trata de un mecanismo que combina formas tradicionales de cooperación inter-estatal en una lógica *top-down* con expresiones emergentes de diplomacia ciudadana, pero de ciudadanos que forman parte de aquellas “minorías intensas” fuertemente vinculadas al proceso político y altamente participativas.

Referencias

- ACADEMIA DIPLOMÁTICA SAN CARLOS - CENTRO DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO, “Diplomacia Preventiva: Nuevas Perspectivas”, en Centro de Información de las Naciones Unidas para Colombia, Ecuador y Venezuela, “Diplomacia Preventiva. Recuperando el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas”, Bogotá: 2002, pp.39-52.
- ALLEN, Susan y Andrea STRIMLING, “Track I - Track II Cooperation”, Beyond Intractability. Ed. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Research Consortium, University of Colorado, Colorado, USA: January 2004, Disponible en <http://www.beyondintractability.org/essay/track-1-2-cooperation>.
- BITAR, Sebastián, “Dimensiones internacionales de los conflictos armados internos. Perspectivas Internacionales”, Cali, Colombia, Vol. 3 N°1, Enero-Junio 2007, pp. 59-68.
- BOUTROS-GHALI, Boutros, “Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”, Documento Asamblea General/ONU (A/47/277-S/24111), 17 de junio de 1992. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/47/277>
- BRICEÑO, José, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”. Estudios Internacionales 175 (2013), pp. 9-39, Santiago.
- CHIGAS, Diana, “Track II (Citizen) Diplomacy”, en Beyond Intractability. Ed. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Research Consortium, University of Colorado, Colorado, USA: August 2003. Disponible en <http://www.beyondintractability.org/essay/track2-diplomacy>.
- DOMÍNGUEZ, Ma. del Carmen, Cristóbal BYWATERS y Camila GARCÍA, “Chile y los países likeminded: hacia una nueva etapa”, Revista Diplomacia N°132. Santiago: 2016, pp.67-72.
- DOYLE, Michael, Ian Johnstone & Robert Orr, “Keeping the peace. Multidimensional UN operations in Cambodia and El Salvador”. 2002, Cambridge University Press: UK.
- EL ESPECTADOR, “Los beneficios económicos que traerá la paz en Colombia: mayor inversión extranjera y comercio interno”, en <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/los-beneficios-economicos-que-traera-la-paz-colombia-mayor-inversion-extr> (26 de agosto de 2016).
- GUERRERO, Néstor, “Principios, intereses y diplomacia: ¿Por qué Chile contribuye con la paz en Colombia?”, El Desconcierto, 16 de septiembre de 2016 Disponible en: <http://www.eldesconcierto.cl/debates-y-combates/2016/09/16/principios-intereses-y-diplomacia-por-que-chile-contribuye-con-la-paz-en-colombia/>.
- KI-MOON, Ban, “Diplomacia preventiva: obtención de resultados”, Informe del Secretario General, Organización de Naciones Unidas, S/2011/552, 26 de agosto de 2011 Disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/552&referer=/english/&Lang=S.
- MATAMOROS, Rodrigo & Fernando Contardo, “Chile y el origen de las negociaciones por la paz en Colombia: Transitando hacia la integración profunda de la región”, artículo no publicado, Proyecto Anepe E10206, Santiago: 2016.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE, Declaración de Río de Janeiro, Río de Janeiro, Brasil, 18 de diciembre de 1986. Disponible en: <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20100415/pags/20100415110701.html>.

OLIVER, Noemí, “La construcción de paz, la Infraestructura para la paz y la cultura de paz. Conceptos y contextos”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, La Paz, Bolivia: 2012.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, OEA/Ser.K/XXXVIII, Ciudad de México: 28 de octubre de 2003.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU), “La diplomacia preventiva en las Naciones Unidas”, Vol. XLVIII No. 2 2011, Crónica ONU: 2011. Disponible en: <https://unchronicle.un.org/es/article/la-diplomacia-preventiva-en-las-naciones-unidas>.

RAMÍREZ OCAMPO, Augusto, “El papel de la comunidad internacional en Colombia”, en ConciliationResources, Alternativas a la guerra: iniciativas y procesos de paz en Colombia, Bogotá: 2004, pp-80-85. Disponible en http://www.c-r.org/downloads/19_El%20papel%20de%20la%20comunidad%20internacional.pdf.

RIGGIROZZI, Pía y Diana Tussie (eds), “The rise of post hegemonic regionalism”. New York: UnitedNationsUniversity Series; 2012, Springer, pp.1-16.

SERBIN, Andrés, “La diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe: una actualización”, Política Externa (Sao Paulo), Vol. 8, N° 4, Mr/Ab/Mai 2010, pp. 115-130.

STRODTHOFF, Irene, “La interrelación discursiva entre seguridad y acuerdos económicos transpacíficos: las proyecciones regionales de Chile y Australia”, ESD Estudios de Seguridad y Defensa N°3, Junio 2014, Anepe, Santiago.

TOKATLIAN, Juan Gabriel, “Colombia en guerra: las diplomacias por la paz”, Desarrollo Económico, Vol 39, N° 155 (Oct-Dec 1999), pp. 339-360.

WHITFIELD, Teresa, “Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict”. 2007, United States Institute of Peace: Washington, DC.

Anexo 1:

Integrantes Grupos Nacionales de Amigos por la Paz en Colombia (Cargo/Ocupación y Partido Político)

	Integrante	Rol Histórico / Cargo / Ocupación	Partido Político
CHILE	Isabel Allende	Senadora, Hija Presidente Salvador Allende	Partido Socialista de Chile (PS)
	Andrés Allamand	Senador, Miembro Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia (1985)	Renovación Nacional (RN)
	Hernán Larraín	Senador, Miembro Inter-American Dialogue (Washington DC)	Unión Demócrata Independiente (UDI)
	Carmen Hertz	Asesora Cancillería, Ex Embajadora, Activista Derechos Humanos	Partido Comunista de Chile (PC)
	José Zalaquett	Académico, Miembro Comisión Nac. Verdad y Reconciliación (1990) y Mesa de Diálogo (2000), Ex Pdte. Amnesty Int	Partido por la Democracia (PPD) (-2007)
	Génaro Arriagada	Analista Político, Ensayista, Ex Ministro de Estado, Ex Embajador	Democracia Cristiana (DC)
	Ángela Jeria	Activista Derechos Humanos, Madre Michelle Bachelet	Concertación Partidos por la Democracia
	Juan Andrés Lagos	Encargado Relaciones Internacionales Partido Comunista de Chile	Partido Comunista de Chile (PC)
EL SALVADOR	Alfredo Cristiani	Ex Presidente de la República (1989-1994)	Alianza Republicana Nacionalista
	Nidia Diaz	Diputada, Miembro Comisión Negociadora Proceso Paz FMLN (1989), Miembro COPPPAL	FMLN*
	David Escobar Galindo	Poeta y Novelista, Miembro Comisión Negociadora Proceso Paz Gobierno (1990-1992)	Sin información pública identificada

EL SALVADOR	Óscar Santamaría	Jefe Comisión Negociadora Proceso Paz Gobierno (1989-1992), Ex Ministro RREE, Ex Sec. Gral. SICA	<i>Sin información pública identificada</i>
	Héctor Dada	Ex Ministro RREE, Miembro Junta Revolucionaria de Gobierno (1980)	Cambio Democrático (CD)
	José María Tojeira	Sacerdote Jesuita, Ex Rector Universidad Centroamericana (UCA) (1997-2010)	<i>Sin información pública identificada</i>
	Miguez Sáenz Varela	Director Consejo Directivo Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, Ex Diputado	FMLN*
	Ana Guadalupe Martínez	Ex Diputada, Miembro Comisión Negociadora Proceso Paz	Partido Demócrata Cristiano (PDC)
	Fidel Chávez Mena	Ex Ministro RREE, Ex Pdte. Asamblea OEA, Ex Diputado	Partido Demócrata Cristiano (PDC)
	Francisco Jovel	Dirigente PRCT (1979-1992), Miembro Comisión Negociadora Proceso Paz (1992)	<i>Sin información pública identificada</i>
	William Alfredo Hdez.	Diputado, Miembro Grupo Izquierda Parlamentaria Parlacen	FMLN*
	Amparo Marroquín	Académica Universidad Centroamericana (UCA), Miembro Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)	<i>Sin información pública identificada</i>
	Eduardo Sancho	Ex Ejército Revolucionario Pueblo (ERP) y Resistencia Nacional (RN), Miembro Com. Negociadora Proceso Paz (1992)	FMLN* (-1997)
	Salvador Samayoa	Analista Político, Ex Fuerzas Populares de Liberación (FPL) (1980), Miembro Com. Negociadora Proceso Paz (1992)	FMLN* (-1994)
MÉXICO	Leonardo Curzio	Comunicador, Investigador y Analista Político, 300 Líderes Influyentes de México (Revista Líderes Mexicanos)	<i>Sin información pública identificada</i>
	Juan Ramón de la Fuente	Académico, Líder Opinión Pública, Ex Secretario de Salud (1994-1999), Ex Rector UNAM (1999-2007)	Independiente
	Enrique Florescano	Intelectual, Historiador y Asesor/Coordinador de Entidad y Proyectos Públicos	<i>Sin información pública identificada</i>
	Javier Garcíadiego	Historiador, Investigador y Académico, Ex Presidente El Colegio de México (2005-2010)	<i>Sin información pública identificada</i>
	Guadalupe González	Investigadora y Académica El Colegio de México, Directora Académica División de Estudios Internacionales CIDE	<i>Sin información pública identificada</i>
	Rosario Green	Diplomática y Embajadora Emérita, Ex Ministra de RREE (1998-2000), Ex Senadora (2006-2012)	Partido Revolucionario Institucional PRI
	Ángeles Mastretta	Escritora y Periodista, Activista Feminista	<i>Sin información pública identificada</i>
	Federico Reyes-Heroles	Escritor, Investigador y Analista Político, Miembro Comisión Nac. de los DDHH y Consejero Transparencia Mexicana	<i>Sin información pública identificada</i>
	Bernardo Sepúlveda	Político y Diplomático, Ex Juez Corte Internacional de Justicia (2006-2015), Ex Ministro de RREE (1982-1988)	Partido Revolucionario Institucional PRI
	Diego Valadés	Político e Investigador, Ex Procurador General de la República (1994)	<i>Sin información pública identificada</i>
URUGUAY	Julio María Sanguinetti	Ex Presidente de la República	Partido Colorado
	José Mujica	Ex Presidente de la República, Ex Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros	Frente Amplio
	Enrique Iglesias	Ex Presidente BID, Ex Sec. Gral Iberoamericano (SEGIB), Ex Sec. Ejec. CEPAL, Ex Canciller	<i>Sin información pública identificada</i>

URUGUAY	Federico García Vigil	Director y Compositor Musical	<i>Sin información pública identificada</i>
	Ana Ribeiro	Historiadora, Escritora y Profesora	Partido Nacional
	Claudia Amengual	Escritora	<i>Sin información pública identificada</i>
	Gerardo Caetano	Historiador, Politólogo y Presidente Consejo Superior FLACSO	<i>Sin información pública identificada</i>
BRASIL	Marco Aurelio García	Asesor de Asuntos Exteriores de la Presidencia (2007-2016)	Partido de los Trabajadores (PT)
	Aloysio Nunes Ferreira	Pdte. Comisión RREE Senado, Senador	Partido Social Democracia Brasileña
	Jô Moraes	Pdte. Comisión RREE Cámara Diputados, Diputada de la República	Partido Comunista de Brasil (PCDOB)
	Antonino Mena G.	Diplomático, Embajador	<i>Sin información pública identificada</i>
	Rosita Milesi	Representante Instituto de Migraciones y Derechos Humanos	<i>Sin Sin información pública identificada</i>
	Paulo Sergio Pinheiro	Ex Sec. de Estado para DDHH, Relator ONU DD.HH., Miembro Comisión de Verdad (2012), Ex Comisionado CIDH	<i>Sin información pública identificada</i>
	Ivan Marques Toledo	Rector Universidad de Brasilia (UnB)	<i>Sin información pública identificada</i>
	Clovis Rossi	Periodista, Columnista	<i>Sin información pública identificada</i>
ARGENTINA	Antonio Estrany y G.	Ex Pdte. Consejo Interamericano de Comercio y Producción (CICYP), Vice Chairman Global Banking HSBC Argentina	<i>Sin información pública identificada</i>
	Jorge Taiana	Parlamentario y Pdte. Parlamento del Mercosur, Ex Ministro de RREE (2005-2010), Ex Legislador	Partido Justicialista (PJ)
	Dante Caputo	Diplomático, Académico, Ex Ministro de RREE (1983-1989), Ex Diputado	Unión C. Radical (UCR)/P. Socialista Pop
	Juan Gabriel Tokatlian	Académico Internacionalista, Investigador	<i>Sin información pública identificada</i>
	José Octavio Bordón	Embajador, Académico, Ex Gobernador, Ex Diputado, Ex Senador	Partido Justicialista (PJ)
	José Luis Machinea	Ex Pdte. Banco Central (1986-1989), Ex Ministro de Economía (1999-2001)	Unión Cívica Radical (UCR)
	Fulvio Pompeo	Diplomático, Secretario de Asuntos Estratégicos Gobierno Mauricio Macri	<i>Sin información pública identificada</i>
	Carlos Álvarez	Secretario General ALADI, Ex Diputado, Ex Vice-Pdte. de la Nación (1999-2000), Ex Pdte. CRPM (2005-2009)	Frente para la Victoria
	Rafael Follonier	Ex Asesor y Coordinador Unidad Presidencial Gobierno Néstor Kirchner, Ex Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)	Partido Justicialista (PJ)
	Federico Pinedo	Senador, Pdte. (P) Senado de la Nación, Ex Diputado	Propuesta Republicana (PRO)
	Enrique Antonioni	<i>Sin información pública identificada</i>	<i>Sin información pública identificada</i>
	Jorge Asís	Escritor y Periodista, Ex Embajador Gobierno Carlos Menem	<i>Sin información pública identificada</i>

COSTA RICA	Alberto Salom	Rector Universidad Nacional de Costa Rica, Pdte. Consejo Nacional de Rectores (CONARE), Ex Diputado	Partido Acción Ciudadana
	Manuel Obregón	Músico, Ex Ministro de Cultura, Líder Mesoamericano en Cultura, Medio Amb. y Desarrollo Sostenible (Fund. Avia)	<i>Sin información pública identificada</i>
	Francisco Rojas Aravena	Rector Universidad para la Paz, Sec. Gral. Flacso (2004-2012), Asesor Ministerio RREE en Proceso Paz Centroamérica	<i>Sin información pública identificada</i>
	Fernando Naranjo	Pdte. Grupo VOLARIS-Costa Rica, Ex Ministro de RREE, Ex Ministro de Hacienda, Ex Gerente Banco Nacional	<i>Sin información pública identificada</i>
	Francisco Enríquez	Académico, Historiador Geógrafo, Ex Vice-Pdte. Instituto Panamericano de Geografía e Historia	<i>Sin información pública identificada</i>
	Maureen Clarke	Diputada y Activista Derechos de la Mujer, Ex Ministra, Ex Vicealcaldesa San José, Ex Pdta. Inst. Nac. de las Mujeres	Partido de Liberación Nacional (PLN)
	Celina García	Fundadora y Directora Centro de Estudios para la Paz (CEPPA)	Partido Acción Ciudadana (PAC)
	Patricia Mora	Académica y Diputada	Partido Frente Amplio
	Montserrat Solano	Defensora de los Habitantes, Miembro FIDH, Miembro Comisión Int. contra la Impunidad en Guatemala (2011-2012)	Independiente
	Felisa Cuevas	Académica y Consultora	Partido Acción Ciudadana (PAC)
	Josette Altmann	Historiadora Política, internacionalista, Sec. Gral. Flacso (2016-2020), Ex Primera Dama (1994-1998)	Partido Acción Ciudadana (PAC)
PARAGUAY	Vilma Ibarra	Periodista, Comunicadora, Ex Directora de Comunicación Ministerio de RREE (1998-2002)	<i>Sin información pública identificada</i>
	Guillermo Caballero V.	Empresario y Político	Partido Encuentro Nacional (PEN)
	Emilio Camacho	Constitucionalista, Ex Asesor Jurídico Pdte. Fernando Lugo (2008-2012), Ex Pdte. Partido Encuentro Nacional (PEN)	Frente Guasú (FG)
	Miguel Abdon Saguier	Activista Derechos Humanos, Diplomático, Ex Ministro de RREE (1999), Ex Senador	Partido Liberal Radical Auténtico
	José Félix Fernández	Ex Ministro de RREE (1999-2000; 2012-2013), Ex Diputado, Ex Senador, Ex. Sec. Gral. ALADI	Partido Liberal Radical Auténtico
	Evelio Fernández	Ex Embajador, Ex Pdte. CIDH-OEA, Ex Senador, Ex Ministro Asesor Político Presidencia de la República	<i>Sin información pública identificada</i>
	Domingo Rivarola	Académico y Asesor, Director Flacso-Paraguay	<i>Sin información pública identificada</i>
	María José Argaña M.	Embajadora, Ex Ministra Sec. de la Mujer (2003-2008), Empresaria	ANR-PC**
	José Antonio Moreno	Académico, Ex Ministro de RREE (2001-2003), Ex Diputado, Ex Pdte. Tribunal Permanente de Revisión MERCOSUR	<i>Sin información pública identificada</i>
	Jesus Montero Tirado	Sacerdote Jesuita, Miembro Consejo Nacional de Educación y Cultura	<i>Sin información pública identificada</i>

* FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional / ** ANR-PC: Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado

Fuente: Elaboración propia sobre la base de fuentes públicas de información

Resenha

A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite

The foolishness of Brazilian intelligence: or how the country allows itself to be manipulated by the elite

SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa, 2015. 272 p.

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p135](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p135)

George Bronzeado Andrade¹
Jeane Silca de Freitas²

Recebido em: 11 de novembro de 2017

Aprovado em: 10 de fevereiro de 2017

O novo e provocativo livro do sociólogo e cientista político Jessé Souza, atual presidente do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), lançado no fim do ano de 2015, é um soco no estômago do clássico pensamento intelectual brasileiro, a “inteligência sequestrada” no dizer de Jessé. Sob o sarcástico e sugestivo título “A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite” (pela Editora LeYa) e na esteira de outras obras suas, como “A ralé brasileira: quem é e como vivem” e “A construção social da subcidadania”, o professor da Universidade Federal Fluminense (UFF) trata de empreender uma revisão crítica das ideias que nortearam o pensamento intelectual brasileiro na tentativa de identificar os paroxismos sociais, as raízes atávicas do comportamento e pensamento da sociedade brasileira, assim como desmitificar supostas “verdades” teóricas e generalizações culturais (particularizantes da sociedade brasileira) que se tornaram dogmas indevassáveis no pensamento intelectual brasileiro. Com inigualável propriedade teórica, o presidente do IPEA promove uma devastadora desconstrução de teses clássicas que impingiram visões “culturalistas” sobre como a sociedade brasileira se enxerga em desmedido equívoco, em razão dos desvios intelectuais gerados pelo pensamento conservador, amparado em matrizes liberais e, acima de tudo, calcado numa espécie de idealização de uma “ética impessoal” nortista, de base “acientífica”.

O livro de Jessé Souza, que contém 278 páginas, fragmenta-se em quatro partes, sendo que cada parte é compartimentada por diversos ca-

1. Graduado em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa Unipê (2003); Especialista em Direito Constitucional pela Unipê (2008), Mestre em Relações Internacionais (2014) pela Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, e membro pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisa Ásia-Pacífico (GEPAP) da UEPB, Analista Judiciário do Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB). ORCID: 0000-0002-1772-9477

2. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (2014), bacharela em Relações Internacionais pela mesma Universidade (2011) e bacharela em Administração de Empresas pela Universidade Norte do Paraná (2010). ORCID: orcid.org/0000-0002-8851-6698

3. Jessé chama de “culturalismo racista” ou de “racismo cultural” a visão teórica calcada na teoria da modernização, de que existem sociedades “inferiores”, assim como seus habitantes, em oposição à sociedades superiores, praticantes de uma ética virtuosa, orientada pela modernidade, impessoalidade e confiança. Nas sociedades inferiores ou periféricas, teríamos, ao contrário de sua antítese, o predomínio do “primitivo”, da “pessoalidade” e da “corrupção”. Nota dos autores.

4. O personalismo se caracterizaria pelas relações de pessoalidade nas relações com o Estado, com a “coisa pública”, e mesmo nas relações interpessoais de trabalho, marcadas pelo compadrio, corporativismo, favorecimento, relação pessoal de amizade.

5. O patrimonialismo é uma característica apontada por diversos estudiosos da sociedade brasileira como uma marca que grassa as relações da sociedade com o Estado, uma suposta herança colonial portuguesa, que desde o início da colonização promoveu a doação de terras públicas para desenvolvimento e povoamento das terras portuguesas em solo brasileiro. O patrimonialismo seria a perpetuação do privilégio, do abuso dos bens públicos, a apropriação e aparelhamento dos bens do Estado como se privados fossem, o que gera a tese da confusão da sociedade brasileira em tomar o público pelo privado.

pítulos em que o professor Potiguar tece sua intrincada trama. Nas duas primeiras partes do livro, Jessé aborda o que chama de dois pilares sobre os quais está assentado o pensamento intelectual brasileiro: o “racismo cultural” e a interpretação “economicista” da realidade brasileira. Ao criticar o “culturalismo racista”³ Jessé se contrapõe às narrativas e leituras teóricas reproduzidas pelos autores clássicos (que alcunha de “vacas sagradas”) como Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro, Roberto DaMatta, entre outros que tiveram um papel deletério na naturalização das desigualdades sociais brasileiras. Para Jessé, a construção social de um pensamento dominante se estabeleceu em razão da manipulação de um discurso hegemônico (norte-americanizado) que se propunha traduzir a sociedade brasileira e suas contradições sob o viés do que Jessé chama de “culturalismo racista” (SOUZA, 2015, p. 26). Nesse aspecto é necessário lembrar que Jessé Souza recupera o conceito de “violência simbólica” do sociólogo Pierre Bourdieu (conceito, aliás, que permeia todo o livro) para esclarecer que existe uma violência simbólica (invisível, imperceptível) que perpetua uma cultura dominante, imposta dissimuladamente sob o pálio de uma legitimidade estatal, permitindo a naturalização da opressão através do discurso intelectual que é institucionalizado pelo Estado, escola, universidade, poderes públicos, mídia, etc. (Ibid., p. 10), aproximando-se em termos teóricos da tese do sociólogo norueguês Johan Galtung ao tratar da violência estrutural.

Jessé defende que a visão desses autores clássicos brasileiros foi institucionalizada pelo Estado, pela mídia e acreditada pelo corpo social, legitimando a perspectiva de que somos uma sociedade naturalmente atrasada, afetiva, pessoal e consequentemente corrupta. Essa narrativa, na visão de Jessé é “pseudo-científica”, preconceituosa, carregada de uma percepção ideológica, uma espécie de “ciência acrítica”, pois não é o personalismo⁴, o patrimonialismo⁵ ou a corrupção que singulariza a sociedade brasileira, pois todas essas características estão presentes, em maior ou menor escala, em qualquer sociedade do mundo (Ibid., p.31). Jessé entende que existe uma grande construção social que formata consensos, e esses consensos geram imagens equivocadas ou visões enviesadas da sociedade sobre si mesma. Neste sentido, também aponta Abreu (2008), em obra em que trata da naturalização do pensamento dominante (hegemônico). Para este autor, no processo de naturalização, há o intuito de maquiagem ou obscurecer os processos de introjeção da visão do opressor sobre o oprimido (ABREU, 2008, pp.326-329).

Na visão do professor Jessé, a sociedade brasileira passou, a partir de interpretações com base na explicação cultural de seu comportamento, a replicar um discurso opressivo (introjetado pelo opressor), que se em um primeiro momento com Gilberto Freyre (com “Casa-Grande & Senzala” em 1933) buscava singularizar o brasileiro “miscigenado” (a figura do brasileiro “sensual”, “hospitaleiro”, “pacífico”, “cordial”, “preguiçoso”), exaltando suas pseudo-qualidades em oposição ao homem americano (SOUZA, 2015, pp.30-31), em Sérgio Buarque de Holanda (com *Raízes do Brasil*) viria assumir um caráter de “complexo ultra patológico”, tendo em vista que em Holanda seríamos apegados exageradamente ao personalismo das relações, sendo necessário vencer o atraso do iberismo

(legado da colonização), devendo a sociedade brasileira vencer o atraso tradicional (herança do colonialismo português) rumo à imagem da sociedade “avançada” dos Estados Unidos (SOUZA, 2015, p. 45).

Para Jessé, autores como Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre se apropriaram de categorias weberianas no estudo da influência do elemento religioso e a “ética” ascética intramundana do protestantismo no desenvolvimento das sociedades do norte (Ibid., p. 24). No entendimento do cientista político Potiguar, esses autores clássicos brasileiros se apropriaram de Weber indevidamente para explicar o Brasil sob o espectro dualista que dividia o mundo em sociedades “avançadas” (centrais), marcadas por uma ética do trabalho (que caracterizava as sociedades racionais modernas e alavancava o capitalismo) e as sociedades atrasadas (periféricas e “irracionais”), marcadas por uma moralidade inferior (WEBER, 2001, pp. 35-39). Gilberto Freyre criou o “mito” da democracia racial que mitigava a desigualdade social medonha entre nós e Holanda nos legou a deletéria imagem da sociedade singularizada pelo caudilhismo, paternalismo, clientelismo e patrimonialismo.

No caso do “homem cordial” buarqueano, Holanda trabalhava igualmente com o padrão de dicotomias, quando pensava o Brasil em termos ambivalentes, por isso opunha a sociedade rural (sociedade brasileira) *versus* sociedade urbana; sociedade do trabalho *versus* sociedade da aventura (nossa sociedade); método *versus* capricho (nossa sociedade); burocracia *versus* caudilhismo; norma impessoal *versus* impulso afetivo. É contra essa compreensão ambivalente que Jessé se insurge. Jessé Souza também se volta contra a concepção patrimonialista (a suposta herança colonial portuguesa eterna) de Raimundo Faoro, ao conceber a construção de Faoro como uma imagem “demonizada” do Estado (em oposição a deificação do mercado), marcado pelas apropriações pessoais (os estamentos) e pela confusão entre o público e o privado, o que deságua na tese de um Estado predominantemente corrupto, apropriado pelos particulares, que por sua vez reproduzem no âmbito estatal a “propensão colonial”, quase natural, à corrupção (SOUZA, 2015, pp.52-53). Para Jessé, a narrativa de Faoro não explica a sociedade contemporânea porque ignora os constrangimentos institucionais que moldam a sociedade brasileira após a quebra do pacto colonial e a instalação do capitalismo no Brasil, como apontou com acerto Florestan Fernandes (Ibid., p. 123). Além disso, na perspectiva jesseana, Faoro e os autores que o precederam não entenderam que o regime escravocrata é o elemento fundamental (matriz inicial) para se compreender os traços sociológicos da sociedade brasileira e sua característica mais marcante: a perversa e profunda desigualdade social (Ibid., p. 129).

Na crítica a Roberto DaMatta, Jessé volta a carga vociferando críticas severas à concepção personalista que DaMatta impinge às relações sociais brasileiras (“o jeitinho brasileiro” ou o “você sabe com quem está falando”), opondo-se a uma espécie de “ética” dual DaMattiana que faz com que ajamos no plano social, ora sob o estigma da ética impessoal, ora sob a batuta da conveniência e do personalismo nas relações mais pessoais (o comportamento da “casa” e da “rua”). Para Jessé, DaMatta ignora a eficácia das instituições e não percebe, em suas formulações pouco ou

nada científicas, o que temos de similar com outras sociedades modernas, gerando o que ele chama de “conto de fadas” do Brasil, como uma sociedade “pré-moderna, do favor pessoal, da corrupção e do personalismo das relações pessoais” (SOUZA, 2015, p.77).

No livro, na parte dois mais especificamente, Jessé desmonta a compreensão predominantemente economicista que alguns autores empreenderam sobre o Brasil, e escolhe o sociólogo Francisco de Oliveira (dialoga também com Fernando Henrique Cardoso) para desbaratar a tese de que apenas o conhecimento dos mecanismos econômicos que construíram o Brasil é suficiente para formatar o mosaico de sua imagem como sociedade. Embora Jessé não negue a importância da compreensão econômica, salienta que é preciso compreender os elementos simbólicos (lógica simbólica) que constroem o sistema, reproduzindo consensos sociais que não são simples decorrência dos interesses econômicos (Ibid., p. 115). A análise do presidente do IPEA neste aspecto lembra em muitos sentidos a análise gramsciana na revalorização da superestrutura (religião, política, ideologia, moral, cultura, etc) em oposição à infraestrutura marxiana⁶. Jessé recupera o conceito de “violência simbólica” do sociólogo Pierre Bourdieu (conceito, aliás, que permeia todo o livro), para esclarecer que existe uma violência simbólica (invisível, imperceptível) que perpetua uma cultura dominante, imposta dissimuladamente sob o pálio de uma legitimidade estatal, permitindo a naturalização da desigualdade.

Nas duas últimas partes do livro, com um viés mais marxiano (embora negue tal orientação), Jessé Souza retoma a crítica da “satanização” do Estado e da glorificação do mercado por parte dos intelectuais (de matiz liberal), que disseminam a reprodução simbólica do capitalismo na sociedade. Por isso, propõe uma teoria crítica da modernização que busque desnudar os mecanismos de dominação, a percepção da opacidade da dominação (Ibid., p.145). Jessé reconstrói sociologicamente a definição da classe média tradicional brasileira, que se por um lado é manipulada pela elite e pela *intelligentsia*, se caracteriza também pelos ideais de manutenção do *status quo* e do privilégio. Para Jessé, diferentemente de trabalhos apresentados por Marcelo Neri (2012) - um economicista na visão de Jessé - assim como Márcio Pochmann (2012), a classe média não é definida pelo critério de consumo e renda, mas sim pela replicação de sua “casta”, que se reproduz no ideal de manutenção do padrão sócio-econômico de pai para filho, de filho para neto, e bisneto, interminavelmente (SOUZA, 2015, pp.221-223). Segundo o cientista político da UFF, esta classe média “compra” o discurso liberal da meritocracia em um país absolutamente desigual, onde a meritocracia só pode funcionar para as classes mais abastadas (não para a maioria da população), fazendo com que o privilégio apareça como algo merecido ou meritório, uma “forma especificamente capitalista e moderna de legitimação da desigualdade social” (Ibid., p. 228).

Ao se voltar mais uma vez para Bourdieu (autor recorrente assim como Weber em seus escritos), Jessé Souza expõe a teoria dos capitais (cultural, social, econômico) do mesmo autor (que explica uma nova compreensão do capitalismo global), mostrando como o capital cultural

6. Para Gramsci, os elementos da superestrutura como a política, a cultura, os costumes, os comportamentos morais, as ideias, a escola, entre outros fatores não-econômicos, têm grande importância no processo de transformação social.

Em Gramsci será preciso compreender em que medida esses elementos superestruturais contribuem para a dominação do capitalismo hegemônico. Jessé Souza se aproxima de Gramsci quando trabalha com a categoria da construção social do pensamento hegemônico, se afastando nesse sentido das explicações infraestruturais defendidas por herdeiros do legado de Marx, que acreditavam que, sobretudo o elemento econômico, poderia explicar todas as nuances da dominação hegemônica.

é utilizado pela classe média para capitanear através da escola e da herança familiar a perpetuação de sua origem, enquanto uma classe categorizada pelo “trabalho intelectual” em oposição ao “trabalho manual”. Para Jessé, utilizando-se dos preceitos teóricos de Bourdieu (2001), não só o capital social (acesso a relações pessoais privilegiadas) é decisivo para o sucesso individual, mas o capital social só é permitido a quem já disponha de capital cultural e econômico (SOUZA, 2015, p. 154-155). Este capital cultural é conseguido muitas vezes à custa do esforço de trabalhadores de classes subalternas (o que Jessé provocativamente alcunha de “ralé”), que servem aos interesses da classe média privilegiada, e que labutam muitas vezes como babás, empregadas domésticas, porteiros, motoristas, etc. Esta espécie de exploração acontece para que a classe média e sua “prole” possa se especializar e galgar mais altos níveis educacionais “roubando tempo” das classes subalternas, numa flagrante espoliação classista. Além disso, Jessé defende que os filhos da classe média têm estímulos emocionais e afetivos advindos do capital cultural para reproduzirem os privilégios da manutenção de classe, chegando primeiro como vencedores na escola e depois no mercado de trabalho. No dizer de Jessé,

As classes do privilégio não dispõem apenas dos capitais adequados para vencer na disputa social por recursos escassos, possuem também a ‘crença em si mesmo’, produto da autoconfiança de classe. (SOUZA, 2015, p. 236).

Jessé é apelidado pelo professor Bolívar Lamounier de “representante da esquerda marxista brasileira” (título que o autor rejeita), e por outros críticos de sua obra, de ter “cozinhado” em seu livro uma grande “salada” teórica, colocando como “farinha do mesmo saco” e “banana do mesmo cacho” autores de matrizes teóricas completamente opostas, como Sérgio Buarque de Holanda e Florestan Fernandes, só para ficar em um exemplo. Porém, supostos desencontros à parte, não se pode negar que Jessé Souza empreendeu um ensaio sociológico e político de fôlego, desconstruindo e desnaturalizando teses tradicionais de “monumentos” perpétuos da intelectualidade brasileira do último século. Na sua árdua tarefa, o cientista político e sociólogo Potiguar soube utilizar-se de ferramentas teóricas apropriadas, com coragem suficiente, e até mesmo, por que não dizer, audácia intelectual raramente vistas no meio intelectual brasileiro, dominado por um academicismo deslumbrado pelas teses estrangeiras, acostumado a servir “pratos requentados” de pouca ou nenhuma novidade para um público conservador e reacionário, avesso à contradição e que tem ojeriza ao revisionismo do pensamento social, amedrontado pela perspectiva da perda do *status quo* e de perder as “rédeas” que manipulam a sociedade.

Jessé Souza ainda tece no final do livro, impressões muito peculiares sobre as manifestações que assolaram o país em de junho de 2013, que atribui a um “moralismo” de classe média que busca uma “virtude idealizada”, movimento seletivo e antidemocrático, que demoniza o Estado (pois quase sempre a corrupção é estatal ou tem relação com o Estado), escondendo ou maquiando, mais uma vez, a verdadeira causa da maioria dos males da sociedade brasileira, que segundo o professor, chama-se desigualdade social.

Referências

.....

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos. Cidadania e hegemonia no mundo moderno.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo.** Petrópoles: Vozes, 2001.

NERI, Marcelo. **A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide.** São Paulo: Sarai-va, 2012.

POCHMANN, Márcio. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira.** São Paulo: Boitempo, 2012.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite.** São Paulo: LeYa, 2015. 272 p.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** São Paulo: Martin Claret, 2001.