



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.7 n.2
Agosto 2019

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)

Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Ana Rachel Simões Fortes
Fabiana Freitas Sander
Gustavo Lagares Xavier Peres
Marina D’Lara Siqueira Santos
Matheus de Abreu Costa Souza
Pedro Diniz Rocha
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Victor de Matos Nascimento
Vinícius Tavares de Oliveira

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)
Andrés Malamud (Instituto de Ciências Sociais– Universidade de Lisboa)
Antonio Carlos Lessa (Universidade de Brasília UNB)
Atílio Borón (Universidad de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)
Carlos Escudé (Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)
Carlos Milani (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Carlos S. Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)
Henrique Altermani (Universidade Estadual da Paraíba)
Ian Taylor (University of St Andrews)
Jens Bartelson (Lund University)
João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)
José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)
José Luis León-Manríquez (Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco)
Letícia Pinheiro (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista)
Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco)
Maria Regina Soares de Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Matt Ferchen (Tsinghua University)
Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)
Paulo Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Rafael Villa (Universidade de São Paulo)
R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Universidade Estadual de Campinas)
Renato Boschi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Sean Burges (Australian National University)
Shiguenoli Myamoto (Universidade Estadual de Campinas – San Tiago Dantas)
Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)
Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

Lógica da (In)apropriação? Os problemas do construtivismo na análise do alargamento da União Européia 7

Logic of (In)appropriateness? The Problems of Constructivism in the Analysis of European Union Enlargement.

Fabiano Mielniczuk

IMPACTS OF CHINESE ECONOMY AND ITS GLOBAL GEOPOLITICS: after the slowdown 21

IMPACTOS DA ECONOMIA CHINESA E SUA GEOPOLÍTICA GLOBAL: depois da desaceleração

Marcos Costa Lima

Geopolítica de las tecnologías estratégicas y no estratégicas 42

Geopolítica das tecnologias estratégicas e não estratégicas

Daniel Blinder

La cooperación descentralizada y las estructuras institucionales para la internacionalización de los gobiernos no centrales: Los casos de Bogotá y Ciudad de México 58

A cooperação descentralizada e as estruturas institucionais para a internacionalização dos governos não centrais: os casos de Bogotá e da Cidade do México

Denisse A. Grandas Estepa

A Nova Rota da Seda e seus desafios securitários: os Estados Unidos e a contenção do eixo Sino-Russo 85

The New Silk Road and its security challenges: the United States and the containment of the Sino-Russian axis

Diego Pautasso

Lógica da (In)apropriação? Os problemas do construtivismo na análise do alargamento da União Européia



La variable ambiental en el eje relacional centro-periferia según la perspectiva teórica Análisis de Sistema-Mundo. Un análisis en los roles de América Latina en su relación con los países centrales del sistema mundial 101

A variável ambiental no eixo da relação centro-periferia segundo a perspectiva teórica da Análise do Sistema-Mundo. Uma análise dos papéis da América Latina em sua relação com os países centrais do sistema mundial.

The Environmental Variable In The Core-Periphery Relational Axis According To The World-System Theoretical Perspective. An Analysis On Latin American Roles In Its Relation With The Core Of The World-Systems

Juan Pablo Vásquez Bustamante

Resenha: Brasil e América Latina: os sentidos da integração 118

Roberto Goulart Menezes
Karina L.P. Mariano

Logic of (In)appropriateness? The problems of constructivism in the analysis of European Union enlargement

Fabiano Mielniczuk¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n2.p7

Recebido em: 12 de junho de 2018

Aprovado em: 20 de agosto de 2018

RESUMO:

Muitos construtivistas na área de Integração Européia oferecem explicações sobre o processo de alargamento da UE a partir da lógica da apropriação, opondo-a a explicações baseadas na lógica da consequência. A primeira seria fundada em uma ontologia construtivista, indicando a prevalência das normas na determinação do comportamento dos atores. Já a segunda é associada a uma ontologia racionalista, com atores que interagem a partir de identidades pré-definidas, não constituídas pelas normas dos contextos de interação. Na medida em que os candidatos do leste da Europa foram incorporados ao processo de adesão, esperava-se a adequação de suas condutas às normas que conferiam identidade à União Européia. O problema é que a lógica da apropriação pressupõe a existência de normas institucionalizadas, de modo que as ações dos não-membros pudessem ser comparadas a elas e consideradas “apropriadas” ou não. Isso implica, também, que os membros da UE deveriam reproduzir em suas ações o que prescrevem para que novos candidatos fossem aceitos. Todavia, uma breve análise do trato conferido às minorias indica que essas duas condições não foram satisfeitas durante o processo de alargamento. O artigo elabora os motivos teóricos e políticos para essa inconsistência, e propõe que o modelo construtivista é inapropriado.

Palavras-Chave: Alargamento da União Européia; Construtivismo Social; Integração Européia; Condicionalidades; Lógica da Apropriação.

ABSTRACT:

Many constructivists in the field of European Integration treat the process of EU enlargement employing the logic of appropriateness as a theoretical framework, in opposition to the logic of consequences. The former is based on a constructivist ontology which asserts that norms play an important role in determining actors' behavior. By its turn, the latter is associated to a rationalist ontology, in which actors have pre-determined identities that are by no means constituted by the context in which they interact. When states from East Europe started the process of accession, they were expected to adequate their

1. Doutor em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio, é mestre em Relações Internacionais pelo mesmo Instituto e graduado em Ciências Sociais pela UFRGS. Professor do Departamento de Ciência Política da UFRGS e Colaborador dos Programas de Pós-graduação em Ciência Política e Estudos Estratégicos Internacionais. Porto Alegre/Brasil. ORCID: 0000-0002-0060-1039 ©

behavior to the norms that confer identity to the EU. The problem is that the logic of appropriateness presupposes the existence of an institutionalized set of norms that can be contrasted to non-members actions so that they can be evaluated as appropriate or inappropriate to join the EU. It also implies that old members must follow what they prescribe as conditions to the acceptance of future members. A brief analysis of the policies toward minority rights demonstrates that these two conditions were not satisfied during the enlargement process. The paper presents theoretical and political motives for this inconsistency, and argues that the constructivist model is inappropriate.

Key-words: European Union Enlargement; Social Constructivism; European Integration; Conditionalities; Logic of Appropriateness.

Introdução

Nos estudos construtivistas sobre o alargamento europeu é bastante comum se afirmar que os atores são regidos pela lógica da apropriação em oposição à lógica da consequência (OLSEN; MARCH, 2004). A primeira significa aceitar que os atores agem conforme aquilo que é apropriado ao contexto de interação. Portanto, há um efeito constitutivo que parte da estrutura para a agência. Já a lógica de consequência pressupõe que atores com interesses pré-estabelecidos interagem com a estrutura apenas em busca da otimização dos resultados, sem que ela afete suas propriedades constitutivas. Um exemplo ilustra esse emprego.

Schimmelfennig (2002) formula a hipótese da comunidade liberal para explicar o processo de alargamento: sua probabilidade depende do grau em que os candidatos aderem aos valores e normas liberais que constituem a identidade da União. Assim é possível entender porque o processo de alargamento também é tratado como resultado de uma “armadilha comunitária.” Mesmo incertos a respeito das consequências provenientes do alargamento, os Estados membros da UE são obrigados a aceitar o processo de expansão na medida em que alguns candidatos da Europa do Leste e Central incorporaram os valores liberais (SCHIMMELFENNIG, 2001).

Há pelo menos três problemas nessa abordagem. Em primeiro lugar, há o pressuposto de que existe uma identidade comum entre os membros da União que, em termos gerais, pode ser tratada de forma homogênea e fixa quando vista de fora. Portanto, priorizar esse enfoque implica negligenciar as tensões a respeito da própria identidade da União e a indefinição contida nos documentos oficiais que a definem. Um segundo problema, que de certo modo está associado ao anterior, se relaciona ao pressuposto de que os valores liberais aceitos como os que fundamentam a identidade coletiva da União Européia são praticados. Essa presunção desconsidera os problemas relacionados à aplicação dos critérios de condicionalidade aos candidatos a partir de um padrão duplo, visto que eles não são exigidos dos membros que já fazem parte da Organização. Por último, aceitar a lógica da apropriação implica desconsiderar os impactos dos não-membros na constituição da identidade da UE. Isso é problemático na medida em que a adoção de uma identidade pré-estabelecida para a UE limita a aplicação da teoria construtivista.

O que proponho é problematizar o emprego desse modelo para explicar o alargamento europeu. O texto está dividido em quatro partes. Na seção 2, apresento a formulação original da lógica da apropriação e a utilização do conceito nos estudos sobre o alargamento da UE. Na seção 3, a contradição entre o discurso e a prática em relação às exigências feitas aos candidatos é tratada. Na seção 4 apresento o argumento defendendo a inapropriação da lógica da apropriação, e sugiro alguns motivos para tanto. Algumas considerações encerram o artigo.

A lógica da apropriação e o alargamento da UE

Tradicionalmente, os estudos de ciência política sobre as instituições assumem que os agentes são racionais, tomam suas decisões calculando custos e benefícios, e planejam o modo de agir de acordo com as consequências esperadas. A esse tipo de comportamento Olsen e March (2004) dão o nome de lógica da consequência. Porém, em muitos casos, a ação política não pode ser entendida nos marcos desse modelo, visto que algumas decisões se mostram contrárias aos interesses dos agentes. Isso ocorre quando o agente faz suas escolhas de acordo com o que seria mais adequado em determinado contexto institucional, e não de acordo com o cálculo instrumental. Para Olsen e March (2004), quando os indivíduos seguem esses princípios, eles agem de acordo com a lógica da apropriação.

Olsen e March (2004) formulam esses conceitos para explicar o comportamento dos indivíduos em instituições democráticas. Nesse sentido, os autores definem instituições como coleções estáveis de regras e práticas inseridas em *estruturas de recursos* que tornam a ação possível e *estruturas de significados* que explicam e justificam o comportamento dos agentes. Ao que tudo indica, a lógica da consequência enfatiza a dimensão institucional relacionada à estrutura de recursos, ao passo que a lógica da apropriação privilegia o trato das instituições como estrutura de significado. Isso permite reconhecer a existência das duas lógicas na ação dos agentes, mas o que define o tipo de comportamento em diferentes comunidades políticas é o grau de institucionalização das normas. Nesse sentido, a lógica da apropriação só é possível quando os agentes agem “(...) de acordo com as práticas institucionalizadas de uma coletividade, baseados na compreensão mútua e, frequentemente, tácita, do que é verdadeiro, razoável, natural, direito e bom” (OLSEN; MARCH, 2004, p. 4). Há, portanto, a pressuposição da existência de uma identidade que vincula os indivíduos uns aos outros. Quanto mais intensa for identidade, maior a institucionalização das normas. Por conseguinte, mais os agentes seguirão as prescrições feitas por elas. Esse é o ambiente perfeito para o funcionamento da lógica da apropriação: “uma relação direta e quase automática entre normas e ação é mais provável em uma comunidade política com instituições legítimas, estáveis, bem definidas e integradas” (OLSEN; MARCH, 2004, p.7).

Aceitando-se a definição tradicional de Estado como junção entre território, governo e nação, as condições de uso da lógica da apropriação parecem restritas à aplicação dentro de suas fronteiras. Todavia, ao tratar das diferentes acepções do termo *europização*, Olsen (2002) indica que

uma das possibilidades é defini-lo em relação ao nível de desenvolvimento das instituições européias de governo. A *europização*, nesse contexto, dependeria da institucionalização das normas européias. Esse movimento permite utilizar a lógica da apropriação para a análise em nível regional. Tanto é assim que a intensidade da institucionalização é medida a partir das mesmas variáveis utilizadas em nível estatal: o funcionamento de instituições de regulação, de socialização, de participação e de inclusão (OLSEN, 2002, p. 931). Embora Olsen (2002) seja cauteloso e não defenda essa definição como a mais pertinente, aceitar a relação entre *europização* e institucionalização é necessário para aplicar a lógica da apropriação ao estudo da integração européia, e isso implica pressupor que a União Européia tem uma identidade ‘legítima, estável e bem definida’.

Portanto, é coerente que Schimmelfennig e Sedelmeier (2002) definam o alargamento como um processo formal e gradual de institucionalização horizontal das regras e normas de uma determinada Organização. De acordo com essa definição, a institucionalização acontece na medida em que os atores passam a respeitar um padrão normativo em suas interações. Quando esse padrão é estendido a atores que originalmente não pertenciam a elas, há horizontalização. A adesão às normas e entrada na Organização é formal e decorre da adaptação dos não-membros ao padrão normativo vigente. Na prática, isso ocorre gradualmente, pela adoção dos critérios que condicionam o acesso à Organização. Segundo eles, o fator mais importante desse processo é o chamado de *cultural match*: o grau em que agentes de fora e de dentro da Organização compartilham a mesma identidade e as mesmas crenças. Traduzindo em termos científicos, os autores sustentam que a hipótese construtivista sobre o alargamento seria a seguinte:

The more an external state identifies with the international community that the organization represents and the more it shares the values and norms that define the purpose and the policies of the organization, the stronger the institutional ties it seeks with this organization and the more the member states are willing to pursue horizontal institutionalization with this state. (SCHIMMELFENNIG; SEDELMEIER, 2002, p. 513)

Os autores sugerem o que uma abordagem construtivista deve esperar quando se comparam a postura dos candidatos ao ingresso na UE com a dos Estados que já são membros. De acordo com eles, há dois motivos para se esperar que os conflitos a respeito do ingresso na UE surjam com mais intensidade na política interna dos candidatos. Em primeiro lugar, a decisão de ingressar em uma Organização significa uma mudança de rumo, ao passo que para os membros as discussões acerca do alargamento podem ser entendidas como continuidade, visto que eles já fariam parte da Organização. Em segundo lugar, não haveria conflito entre os Estados membros porque se assume que eles compartilham “(...) os valores e normas constitutivos da Organização por terem sido expostos, por um período de tempo, à socialização dentro da Organização.” (SCHIMMELFENNIG ;SEDELMEIER, 2002, p. 514). Há o reconhecimento de que, ao se relaxar o pressuposto de valores e normas compartilhadas, três resultados são esperados: 1) se há tensão sobre normas e valores dentro da comunidade, não haverá uma posição única sobre o alargamento; 2) a identificação com a Organização e internalização de seus valores também seriam variáveis entre os membros e, por último; 3) poderia haver

variação das normas particulares da Organização para grupos diferentes (SCHIMMELFENNIG; SEDELMEIER, 2002). Todavia, a própria elaboração dessas alternativas a partir da flexibilização do pressuposto reforça sua existência como ponto de partida teórico para o entendimento do processo de alargamento.

Por sua vez, a preocupação com questões relacionadas à socialização é levada adiante por Checkel (1999). O autor argumenta que socialização e aprendizado são mecanismos que explicam como os agentes mudam suas propriedades de acordo com o ambiente institucional. Isso é importante, pois permite elucidar como ocorreu a *europização* dos membros, e vislumbrar caminhos para o processo de institucionalização horizontal direcionada aos candidatos. O autor divide os três institucionalismos empregados no estudo da integração européia em dois grupos: o racional e o histórico estariam em conformidade com a lógica da consequência e o sociológico com lógica da apropriação. É no institucionalismo sociológico (construtivismo) que a socialização desempenha, junto com o aprendizado, um papel fundamental.

Aprendizado social e socialização são definidos como processos pelos quais os agentes adquirem novos interesses e preferências por intermédio da interação com contextos institucionais mais amplos. Em nível individual, e restrito ao grupo dos tomadores de decisão, quatro variáveis aumentam as chances da ocorrência de aprendizado: os indivíduos possuem o mesmo *background* profissional; os representantes do grupo precisam lidar com uma crise, o que abre novas possibilidades de aprender; há alta densidade de interação entre eles; os tomadores de decisão encontram-se insulados de pressão política. Deve-se considerar, também, a importância da persuasão nos processos de aprendizado. Aliás, ela consiste em mudar a percepção dos outros a respeito de relações de causa e efeito sem uso da coerção. Por sua vez, a persuasão é facilitada quando os agentes interagem em um ambiente novo, quando quem persuade pertence ao grupo que quem é persuadido pretende ingressar e quando o agente tem poucas crenças inconsistentes com as de quem o persuade (CHECKEL, 1999, p. 549-550).

A socialização também é entendida por intermédio dos processos de constituição da norma e de difusão entre os agentes, de modo que ela de fato passe a servir de referência para a ação. Três características são fundamentais para a constituição da norma: 1º) Alguns indivíduos conseguem fazer com que os outros aceitem determinados valores como válidos para todo grupo. Esses são chamados de *empreendedores morais*; 2º) Tais indivíduos aproveitam as *janelas de oportunidade política* que surgem em algumas situações e oferecem a solução quando o grupo enfrenta problemas; 3º) o aprofundamento da constituição das normas iniciadas pelos empreendedores morais ocorre de acordo com as práticas de aprendizado social e persuasão e são difundidas por meio da mobilização social, quando atores não-estatais e redes se unem em defesa de sua aplicação em seus Estados (CHECKEL, 1999, p. 551-553).

Os próprios construtivistas reconhecem que os resultados desses dois processos não são homogêneos para todos os países membros da União Européia, como ilustra o caso da Inglaterra (MARCUSSEN et al., 1999).

Todavia, o modo como o problema da socialização é formulado já indica a existência do pressuposto de *europeização* entre esses países. Para esses autores, as identidades sociais são definidas tanto a partir de uma identificação dentro do grupo, quanto em oposição a outras identidades que estão fora. Nesse sentido, afirmam que a identidade da Inglaterra se constitui como se a Europa fosse o “outro externo.” Todavia, esse processo ocorre pela afirmação de uma identidade inglesa fundada nos valores liberais e democráticos, exatamente os valores que passam a ser aceitos por alemães e franceses em seu caminho rumo à identificação com a Europa (MARCUSSEN et al., 1999). Por isso é plausível aceitar a existência de comunhão de valores entre a Inglaterra e os outros membros da União, mesmo que em graus de *europeização* distintos.

Risse (2004) explora esse ponto e sugere que, por ser construída por afinidade, de dentro para fora, e pela diferença, de fora para dentro, deve-se flexibilizar a idéia de uma identidade européia. Assim, haveria três maneiras de concebê-la. A primeira é aceitar que as identidades se constituem a partir de círculos concêntricos, nos quais as identidades gerais subsumem as identidades mais específicas. A esse tipo de identificação, o autor dá o nome de “*nested identities*”. Ela é ilustrada a partir de uma analogia com as bonecas russas: existe um “*core*” identitário e outras identidades que se afastam desse centro. Como se a boneca que estivesse no centro representasse a identidade mais forte, e as demais representassem outras identidades, não tão fortes quanto à primeira, mas igualmente importantes. Dessa forma, identidades diferentes não são excludentes, mas complementares. Esse é o caso de pessoas que alegam maior identificação com suas nações e depois com a Europa. A segunda forma é chamada de “*cross-cutting identities*,” que implica que os indivíduos podem se identificar com grupos diferentes, sem que haja a sobreposição do caso anterior. Um terceiro modo de tratar as identidades é a partir da afirmação de que é impossível separar identidades coletivas de identidades individuais e que se deve levar em consideração que todos se constituem mutuamente. Esse seria o modelo do “*marble cake*” (RISSE, 2004, p.168-169).

Parece contraditório, mas a idéia de que os membros da União Européia comungam de uma mesma identidade só pode ser sustentada a partir da afirmação de que existem *múltiplas identidades*, pois apenas dessa maneira é possível reconhecer as diferenças entre eles. É como se existisse uma identidade que servisse como ponto de referência a todas as outras. A partir dessa constatação, faz sentido afirmar que a UE é definida a partir de uma identidade coletiva liberal, fundada na crença à adesão aos direitos humanos. No âmbito doméstico, essa identidade se traduz no respeito à propriedade privada e às regras de mercado, na prática da democracia política representativa, na aceitação do pluralismo e na vigência do Estado de direito. No âmbito internacional, a identidade liberal indica que os Estados não farão guerras uns com os outros e que o multilateralismo será favorecido. Os Estados candidatos cujas práticas políticas permitem a identificação a essas normas têm mais probabilidade de ingressar na UE do que os outros (SCHIMMELFENNIG, 2001).

Com base nessa avaliação é formulada a hipótese da comunidade liberal para explicar o alargamento. De acordo com ela,

(...) the more a state adheres to these norms, the more likely it is that it enters into institutionalized relations with, applies for membership in, and is admitted to these organizations. Conversely, associated or member states that violate these liberal norms will systematically be excluded or withdraw from the organizations. (SCHIMMELFENNIG, 2002, p. 598-599)

A referida hipótese é testada com o emprego da *análise histórica de eventos*. Isso é feito pela análise de quatro eventos relacionados ao processo de alargamento: a institucionalização das relações entre um Estado candidato e a Organização, o início formal da candidatura, o acesso à Organização e, por último, seu possível desligamento. As principais variáveis utilizadas pelo autor são: POLITY, que mede a grau de adesão a normas democráticas; MIDS, a qual indica o respeito às normas de administração pacífica de disputas entre Estados e; NEUTR, uma variável que indica se os Estados são neutros ou não, como forma de inferir o grau de participação política nas esferas multilaterais. Considerando-se as variáveis de controle e os demais indicadores utilizados na análise, pode-se supor que se o valor de POLITY for alto, o de MIDS for baixo e o de NEUTR não for significativo, é mais provável que o Estado comece negociações de acesso que sejam bem sucedidas, sem que haja o risco de desligamento. Após a análise dos dados, conclui-se que apenas a POLITY é fortemente correlacionada ao processo. Esse resultado permite afirmar que, mesmo sendo corroborada parcialmente pela análise, a hipótese da comunidade liberal é adequada para explicar o alargamento: se os valores liberais se restringirem à prática política dentro do Estado candidato (SCHIMMELFENNIG, 2002).

Afirmar a correlação entre valores liberais dos candidatos e o processo de alargamento não indica as causas que o impulsionam. Segundo Schimmelfennig (2001), o que está por trás dessa lógica é a *ação retórica* de alguns Estados membros que são favoráveis ao processo de expansão. Aliando seus interesses ao *padrão de legitimidade* estabelecido pelas normas que conferem identidade à Organização, esses Estados criam uma armadilha para os membros que são contrários ao alargamento: os que são a favor acusam os que são contra de, ao negar acesso aos candidatos do centro e leste da Europa, negar a própria identidade, uma vez que muitos entre os que desejam ingresso já haviam incorporado o liberalismo político e a economia de mercado em suas práticas políticas domésticas. A obediência aos padrões de legitimidade é garantida pela ameaça de desmoralização dos membros que caírem em contradição defendendo seus interesses particulares em detrimento da identidade coletiva. Esse é o mecanismo que explica o avanço do alargamento (SCHIMMELFENNIG, 2002, p. 62-65; RISSE, 2004, p. 172-173).

Resulta que a ação retórica é definida como o uso estratégico de argumentos baseados nas normas que definem a identidade da Organização por Estados que buscam maximizar seus interesses. Desse modo, a prática da ação retórica pressupõe a existência de mais liberdade dos agentes em relação à estrutura, o que significa relaxar as condições ideais para a existência da lógica da apropriação, conforme enunciadas por Olsen e March (2004). Todavia, esse movimento está inteiramente de acordo com a existência de níveis de *europeização* distintos entre os agentes, e com a afirmação de que os agentes possuem *múltiplas identidades* que têm como referência a identidade coletiva européia. Aliás, a própria prática da

ação retórica reforça a identidade social europeia, pois conduz os agentes a observar os padrões de legitimidade derivados das normas que a constituem. Desse modo, o pressuposto de uma identidade prévia entre os membros da União Europeia, necessário para a aplicação da lógica da apropriação ao alargamento, permanece válido.

Alargamento na prática: dois pesos, duas medidas.....

Na prática, o processo de alargamento ocorreu de acordo com a aplicação de condicionalidades: arranjos mútuos nos quais um governo toma, ou promete tomar, determinadas decisões em relação a políticas públicas (CHECKEL, 2000). No caso da União Europeia, ela é o conjunto de políticas públicas que devem ser implementadas pelos candidatos como pré-condição necessária ao ingresso na Organização (Idem). Os primeiros critérios de acesso foram elaborados durante a Cúpula de Copenhague, em 1993. Eles refletem a tentativa de reduzir os riscos de instabilidade política e de gastos excessivos que a entrada de novos membros poderia acarretar, bem como de garantir o cumprimento das leis europeias, a fim de assegurar aos membros contrários ao alargamento que os problemas decorrentes do processo seriam mínimos (GRABBE, 2002, p.251). Posteriormente, em 1998, é lançado o programa de “Parcerias de Acesso,” o qual detalha com precisão, por intermédio de listas específicas feitas para cada candidato, quais melhorias são necessárias em suas instituições para se alcançar os critérios de Copenhague. Em 2000, entram em vigor as decisões tomadas em 1999, na Cúpula de Helsinque, que admitem diferentes velocidades para os processos de ingresso: os candidatos que mais se adequassem à condicionalidade chegariam primeiro à UE (CHECKEL, 2000; GRABBE, 2002).

Como era de se esperar, as três condições estabelecidas em Copenhague estão em conformidade com a descrição da identidade coletiva da União Europeia feita pelos adeptos da lógica da apropriação para explicar o alargamento (RISSE, 2004; SCHIMMELFENNIG, 2001; SCHIMMELFENNIG E SEDELMEIER, 2002). A primeira delas versa sobre os valores do liberalismo político, ao prescrever que os candidatos devam possuir instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito e proteção às minorias. A segunda trata dos princípios do liberalismo econômico, na medida em que impõe a existência de economia de mercado e capacidade competitiva em relação aos outros membros. A terceira condição exige a adesão aos objetivos de unificação política, econômica e monetária do bloco, que implica o respeito ao *acquis communautaire* (GRABBE, 2002). Com o avanço nas negociações específicas de acesso, as condicionalidades passaram a incluir o fortalecimento da capacidade estatal, a independência do judiciário, o combate à corrupção, igualdade de gênero, combate ao tráfico de mulheres e crianças, entre outras (PRIDHAM, 2006, p.380). Essas medidas apenas complementam a identidade da União Europeia, visto que elas são necessárias para garantir a vigência de uma ordem política liberal.

Embora sejam aplicadas aos candidatos, tais especificações podem ser entendidas como tentativas de refinar a definição da identidade da

União Europeia, uma vez que derivam dos valores compartilhados pelos membros. Mesmo assim, a falta de clareza na política de condicionalidade é bastante criticada, e reflete própria ambigüidade da identidade da União. Para uns, elas “(...) têm sido administradas pragmaticamente e desenvolvidas sem o envolvimento de qualquer visão sobre a democracia liberal (PRIDHAM, 2006, p.381). Para outros, “a União Europeia não apresenta um modelo uniforme de democracia ou capitalismo, e nem sequer tentou definir um” (GRABBE, 2002, p.250). Essa ponderação é relevante na medida em que ameaça a efetividade da política de condicionalidade, uma vez que existem opções diferentes para os candidatos no momento de pôr em prática as políticas públicas voltadas para o atendimento aos critérios de Copenhague. O problema que surge, então, é saber quais são os padrões mínimos aceitos pela União. Nas palavras do mesmo crítico citado acima: “Os novos membros precisam de uma economia alemã, um serviço civil britânico, um estado de bem-estar sueco e um sistema eleitoral francês? Ou uma economia grega, um serviço civil belga, relações industriais austríacas e um sistema eleitoral italiano?” (GRABBE, 2002, p.250).

Outro problema é que a União Europeia exige dos candidatos muito mais do que cobra de seus membros. Existe um ressentimento por parte dos candidatos devido à constatação de que alguns membros antigos da União Europeia não seriam aprovados para o ingresso na Organização caso tentassem suas candidaturas no final dos anos 1990. Essa polêmica se relaciona, principalmente, à figura de Silvio Berlusconi, o qual possui um vasto histórico de acusações sobre corrupção e, enquanto no poder como primeiro-ministro italiano, mostra-se um político decidido a aprovar leis que favoreçam seus interesses privados. Além disso, o simples fato de um líder político ser dono de importantes veículos de comunicação em um país democrático já é o suficiente para colocar em questão o quão democráticas são suas instituições políticas. Segundo Pridham, “(...) a questão é que os registros atuais e o comportamento de alguns membros estão em conflito com os valores das políticas da UE como elas vêm sendo desenvolvidas desde meados dos anos 1990” (2006, p.392).

A incoerência também é evidenciada pela adoção dos critérios de Copenhague (1993) no Tratado de Amsterdã (1997) sem referência à proteção do direito das minorias (SASSE, 2005; KEATING, 2004). A ausência de fundamento jurídico comum entre os membros sobre o assunto, a falta de prioridade dada aos problemas dessa natureza até que eles comessem a surgir no pós-guerra fria, ou até mesmo a complexidade de definir o que é uma minoria no âmbito do direito internacional são algumas razões para o “esquecimento.” Nesse sentido, não causa estranheza o fato de os parâmetros para compreensão dos “direitos das minorias” serem procurados pelos funcionários encarregados de acompanhar a implementação dos critérios de Copenhague em resoluções das Nações Unidas, em documentos da OCSE e na Convenção Quadro para Proteção de Minorias Nacionais do Conselho da Europa (CQPMN), de 1995. Ironicamente, mesmo que França, Bélgica, Holanda, e outros membros não tivessem ratificado a CQPMN, os funcionários recomendavam que os candidatos sob escrutínio o fizessem (SASSE, 2005, p. 3-5). A contradição ilustra a existência de uma lógica de “dois pesos, duas medidas”, que consistia na prescrição de

receitas de como os candidatos deveriam tratar as minorias, mesmo que a prescrição não fosse seguida pelos membros. O reconhecimento de que os relatórios eram formulados em comparação a um “membro perfeito,” ou a consciência de que o pior caso de desrespeito às minorias entre os atuais membros da UE seria o suficiente para desqualificar a candidatura de um não-membro, são indícios de que os funcionários reconheciam a inconsistência (SASSE, 2005, p.10-12).

Johns (2003) reforça o argumento sobre a existência de dois padrões para as minorias ao comparar o modo como a Letônia trata os russos e a Eslováquia os húngaros e ciganos (*roma*), com a maneira como a Itália trata os ciganos e a Alemanha os turcos. Depois da II Guerra Mundial, os russos foram se estabelecendo no Báltico como resultado da política de sovietação implementada por Stálin. Logo após o fim da URSS, havia uma grande minoria russa no país. Imediatamente, o governo da Letônia aprova uma série de leis que restringem os direitos dos russos à propriedade, a se candidatarem em eleições, a ocuparem cargos públicos, etc., seguindo o princípio de que apenas a nacionalidade dominante teria direito à cidadania. Essa política foi duramente criticada pelo Alto Comissariado sobre Minorias Nacionais (ACMN) da OCSE e pelos relatórios anuais da UE sobre o cumprimento dos Acordos Europeus, como eram chamados os acordos firmados no âmbito do programa Parceria para Acesso. O mesmo ocorre com a Eslováquia, que discrimina húngaros e ciganos em sua legislação sobre o ensino da língua nacional. No caso específico dos ciganos, há problemas com a educação das crianças, discriminação em relação ao mercado de trabalho e, frequentemente, o grupo é vítima da violência policial e de ataques de *skinheads*.

Johns (2003) argumenta que a situação das minorias em alguns países da União Europeia não diferia muito da situação na Letônia e na Eslováquia, mas que mesmo assim nenhuma recomendação e/ou admoestação foi apresentada pelo ACMN. O caso da Alemanha pode ser comparado ao da Letônia. Na Alemanha, os turcos se estabeleceram na década de 1950 para realizar trabalhos menos valorizados para os quais não havia mão-de-obra disponível. Hoje, muitos turcos que nasceram na Alemanha, falam alemão, e já perderam os laços com a Turquia, continuam sendo tratados como estrangeiros, e não têm acesso à cidadania alemã, também baseada na nacionalidade dominante. Os turcos sofrem restrições para votar, para arranjar emprego e podem ser expulsos do país por viverem em situação clandestina. Na Itália, os ciganos são vítimas de violência policial, às vezes relacionada à violência sexual contra as mulheres. Também há dificuldade em conseguir emprego e até a liberdade de movimento é restrita, havendo locais específicos (campos) onde eles podem viver. Uma análise estatística sobre a situação das minorias na Europa indica que o grau de discriminação sofrido nos países ocidentais é superior aos níveis praticados nos países da Europa Central e do Leste (JOHNS, 2003, p.690-696).

...O que há de inapropriado nisso?.....

Sending (2002) argumenta que a lógica da apropriação não atende às demandas ontológicas de uma versão moderada de construtivismo. Para o autor, o construtivismo *via media* está assentado sobre três

pressupostos, a saber: de que as normas constituem os agentes, de que agente e estrutura são co-constituídos e de que as mudanças nas estruturas ideacionais levam a mudanças nas práticas políticas dos agentes. Desses três pressupostos, apenas o primeiro seria atendido integralmente pela lógica da apropriação, devido ao caráter comunitarista subjacente a sua formulação. Tal comunitarismo é o reflexo da compreensão de que as relações sociais estão baseadas em uma idéia de bem comum, e no trato das normas como constitutivas da realidade social. A instituição seria a sedimentação dessas normas em padrões estáveis de comportamento. Desse modo, as instituições definem as perspectivas normativas e cognitivas pelas quais os agentes de uma dada comunidade política tomam suas decisões. É correto, portanto, afirmar que as normas constituem os agentes. Esse é o argumento teórico que sustenta as instituições como variáveis causais, e não intervenientes (SENDING, 2002, p. 446-447- 452).

Sobra, então, pouca margem de manobra para a ação individual, pois a própria interpretação das situações sociais que os agentes enfrentam é limitada pelo caráter constitutivo das normas, entendidas sob a ótica comunitarista. Esse aspecto limita a abordagem da lógica da apropriação no que diz respeito à co-constituição entre agente e estrutura, uma vez que a motivação para agência parte da própria estrutura, como se ela exercesse uma autoridade objetiva sobre o agente, algo chamado de posição motivacional internalista (SENDING, 2002, p.453-459). Tendo isso em vista, as mudanças nas normas seriam impossíveis se os atores continuassem reiteradamente se comportando de modo apropriado e reproduzindo-as por intermédio dessas práticas sociais. Portanto, os teóricos que adotam a lógica da apropriação explicam as transformações na estrutura social pela agência inapropriada, ou seja, fora dos padrões estabelecidos pelas normas vigentes (SENDING, 2002, p. 459-460). Os agentes que agem dessa forma são os empreendedores morais discutidos na seção 2. A necessidade de recorrer a essa explicação invalida a relação dessa abordagem com o terceiro pressuposto construtivista.

Se essas observações estão corretas, a lógica da apropriação é inapropriada para explicar o processo do alargamento por dois motivos. Em primeiro lugar, porque não há uma definição clara da identidade da União Européia (PRIDHAM, 2006; GRABBE, 2002). Isso ocorre porque suas normas ainda não se europeizaram a ponto de exercerem autoridade objetiva sobre os agentes, o que resultaria no comportamento uniforme dos mesmos. Todavia, os construtivistas acreditam que as normas constituem a identidade européia. Por mais que Schimmelfennig (2001) confira mais “liberdade instrumental” aos agentes, a ação retórica utilizada por eles para alcançar seus interesses é praticada no âmbito das normas e, ao fim do processo, acaba por reforçá-las. Por mais que Risse (2004) tente flexibilizá-las, a afirmação de que existem múltiplas identidades é inócua nesse sentido, pois a identidade européia ainda permanece como ponto de referência para a mensuração da distância entre as outras identidades (a escala parte das identidades subnacionais para as nacionais, passando pelas sub-regionais e, finalmente, chegando à identidade européia). O argumento que sustento é simples: se as normas a constituíssem, haveria clareza a respeito da definição da identidade européia. Como esse fenômeno

não se comprova empiricamente, o emprego é inapropriado. Isso não significa negar a possibilidade teórica do uso da lógica da apropriação pelos construtivistas em relação ao pressuposto das normas que constituem os agentes, conforme aceito por Sending (2002). Afirmo apenas que ela não se mantém empiricamente para explicar a identidade da União Européia.

Na ausência de uma identidade européia real, os construtivistas empregam uma identidade européia desejada como ponto de partida para explicar o alargamento. A política de *dois pesos, duas medidas* utilizada na aplicação das condicionalidades é o reflexo dessa situação, e essa contradição invalida completamente o emprego da lógica da apropriação. Afinal, como é possível afirmar que as normas constituem os agentes se os agentes não fazem na prática o que elas prescrevem? De fato, a contradição é negligenciada, e o esquecimento desse problema é mantido por intermédio da subvalorização dos impactos dos não-membros na constituição da identidade da UE e da conseqüente valorização dos impactos da UE nos não-membros. Aliás, essa é preocupação primordial dos estudos sobre condicionalidade (CHECKEL, 2000; SCHIMMELFENNIG; SEDELMEIER, 2004). Os construtivistas só não deixam claro o porquê dessa preferência. Todavia, acredito que não reconhecer o caminho inverso é necessário para manter o fundamento da lógica da apropriação: os impactos para a UE são mínimos, uma vez que se houvesse mudança, não seria possível estabelecer a identidade de normas necessária para explicar o processo de alargamento. Há dois problemas nisso. O primeiro é que pressupõe uma identidade que não existe (ou que é desejada), visto que os agentes não agem em conformidade com ela; o segundo é que tenta esconder a inexistência dessa identidade negando as evidências empíricas de que, seja lá o que constitua a idéia de União Européia, essa idéia está sendo afetada pelos não-membros. Aceitar essa fluidez implica aceitar a inexistência daquilo que, de fato, não existe: um fundamento para explicar o processo de alargamento a partir da lógica da apropriação. Assim, a pergunta implícita nos estudos de alargamento (para onde vai à União Européia?) deixaria de fazer sentido, uma vez que não haveria ponto de partida. Esse é o segundo motivo pelo essa abordagem pode ser considerada inapropriada.

Considerações Finais

As críticas formuladas ao emprego da lógica da apropriação foram feitas a partir de uma perspectiva pós-estruturalista. Nesse sentido, o principal objetivo é denunciar a inexistência de um fundamento como referência para a aplicação dessa abordagem, desnudando o caráter contingente e fluido de uma suposta identidade européia que, reproduzida pelos países da Europa Central e do Leste, lhes garantiria o ingresso na Organização. Nessa perspectiva, a identidade européia é vista como fruto da imposição de um discurso que pretende subsumir a diferença, e que é reproduzido tanto pelas práticas políticas, como demonstra o “desejo de identidade” utilizado como referência para as políticas de condicionalidade, quanto pelas práticas acadêmicas, cujo exemplo é a aceitação da hipótese da comunidade liberal para compreender o processo de alargamento. Note-se que a aceitação da formulação acadêmica implica a negligência do problema político. Adotando uma postura de não se-

parar a prática política da prática acadêmica, é possível perceber as conseqüências normativas que decorrem do modo como se estuda a União Européia.

Nesse sentido, o próprio nome conferido a esse campo de estudos, Integração Européia, estaria sujeito à análise. A idéia de integração indica um processo. Algo que se move em alguma direção. Como Walker (2000, p.14) resalta, o termo indica tanto um processo de crescimento em tamanho quanto de evolução em termos de progresso. Inicialmente, os discursos políticos e os acadêmicos comungavam de um mesmo ponto de partida: a Europa depois da II Guerra. Hoje em dia, as discussões estão mais voltadas para um suposto ponto de chegada. Esse ponto de chegada pode ser medido tanto em relação ao tamanho, quanto em termos dos valores que servirão de amálgama aos seus membros. Tratar de Integração Européia em debates acadêmicos e não compactuar com esse pressuposto é impossível, pois abandoná-lo significa abandonar a área de integração. A força normativa por trás dos estudos de integração é evidenciada quando se questiona a inexistência, na academia, de uma disciplina chamada *Desintegração Européia*. O desconforto que acomete quem pensa nesses termos é um indicador seguro de como a política de integração atua nos discursos acadêmicos sobre o tema. Pensar diferente é impen-sável; mesmo para quem acredita que a realidade é socialmente construída.

Os acontecimentos da última década na Europa parecem demonstrar que a inexorabilidade presente nas narrativas construtivistas sobre o processo de integração não se sustenta. Após a rodada de alargamento de 2004, a aceitação condicional da Romênia e da Bulgária, em 2007, e o ingresso da Croácia, em 2013, o processo de alargamento alcançou seu limite. A crise dos refugiados enfrentada pelo continente nos anos de 2014-2015 reforçou narrativas nacionalistas e xenófobas, as quais contribuíram para a aprovação do plebiscito do BREXIT, em 2016. Ao que tudo indica, o *wishful thinking* dos construtivistas cujas contribuições foram criticadas nesse artigo passa por um choque de realidade. Como resultado, a falta de ajustamento entre seus postulados teóricos e a realidade empírica força-os a uma revisão. É sintomático, nesse sentido, que os últimos estudos construtivistas sobre o alargamento europeu tenham abandonado o tratamento mais assertivo sobre a identidade europeia e adotado o conceito de “capacidade de integração”, ou seja, a habilidade de preparar os futuros membros para o alargamento de modo que o funcionamento e a coesão interna da UE sejam preservados após o ingresso (BÖRZEL; DIMITROVA; SCHIMMELFENNIG, 2017).

Essas mudanças teóricas e empíricas tornam oportunos vários questionamentos. Até que ponto o modo como a Europa é pensada é condicionado por fatores políticos que limitam a percepção sobre a realidade? Por que não olhar para a Europa e enxergar agrupamentos humanos que interagem sem uma direção, sem identidades fixas, mas com identidades que se constroem e se reconstróem diariamente em um esforço contínuo para praticar o respeito à diferença? Dessa perspectiva crítica, é mais cômodo precisar o que foi pretendido nesse artigo: questionar a necessidade de um fundamento, reforçado pelos construtivistas a partir da lógica da apropriação, para que o processo de integração continue seu curso. Por isso a crítica ao construtivismo que se apropria de uma identidade européia, inexistente de acordo com as necessidades ontológicas da lógica da apropriação, para transformá-la no motor do processo de integração.

Referências

BÖRZEL, Tanja A. , DIMITROVA, Antoaneta , SCHIMMELFENNIG, Frank. European Union enlargement and integration capacity: concepts, findings, and policy implications. **Journal of European Public Policy**, vol. 24, no. 2, pp. 157-176, 2017.

CHECKEL, Jeffrey T., Compliance and Conditionality. **ARENA Working Papers Series**, no. 18, 2000.

CHECKEL, Jeffrey T., “Social Construction and Integration”. **Journal of European Public Policy**, vol. 6, no. 4, pp. 545-60, 1999.

GRABBE, Heather. “European Union Conditionality and the ‘Acquis Communautaire’”. **International Political Science Review / Revue internationale de science politique**, vol. 23, no. 3, pp. 249-268, 2002.

JOHNS, Michael. “‘Do as I Say, Not as I Do’: The European Union, Eastern Europe and Minority Rights”. **East European Politics and Societies**, vol. 17, no. 4, pp. 682-699, 2003.

KEATING, Michael. “European Integration and the Nationalities Question”. **Politics & Society**, vol. 32, no. 3, pp. 367-388, 2004.

MARCUSSEN, Martin; RISSE, Thomas; ENGELMANN-MARTIN, Daniela; KNOFF, Hans Joachim; ROSCHER, Klaus. “Constructing Europe? The evolution of French, British and German nation state identities”. **Journal of European Public Policy (Special Issue)**, vol. 6, no. 4, pp. 614-633, 1999.

OLSEN, Johan P.; MARCH, James G. “The logic of appropriateness”. **ARENA Working Paper Series**, no. 09, pp.1-28, 2004.

OLSEN, Johan P. “The Many Faces of Europeanization”. **Journal of Common Market Studies**, vol. 40, no.5, pp. 921-952, 2002.

PRIDHAM, Geoffrey. “European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives”. **Government and Opposition**, vol. 41, no. 3, pp. 373-400, 2006.

RISSE, Thomas. “Social Constructivism and European Integration”. In: Weiner e Diez (Orgs). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, pp. 162-176, 2004.

SASSE, Gwendolyn. “EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy”. **European University Institute Working Papers Series Robert Schuman Centre for Advanced Studies**, no 16, pp. 1-21, 2005.

SCHIMMELFENNIG, Frank. “The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union”. **International Organization**, vol. 55, no. 1, pp. 47-80, 2001.

SCHIMMELFENNIG, Frank. “Liberal community and enlargement: an event history analysis”. **Journal of European Public Policy**, vol. 9, no. 4, pp. 598-626, 2002.

SCHIMMELFENNIG, Frank; SEDELMEIER, Ulrich. “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”. **Journal of European Public Policy**, vol.11, no. 4, pp. 661-679, 2004.

SCHIMMELFENNIG, Frank; SEDELMEIER, Ulrich. “Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research”. **Journal of European Public Policy**, vol. 9, no. 4, pp. 500-528, 2002.

SENDING, Ole J. “Constitution, Choice and Change: Problems with the ‘Logic of Appropriateness’ and its Use in Constructivist Theory”. **European Journal of International Relations**, vol. 8, no. 4, pp. 443-470, 2002.

WALKER, R.B.J. “Europe is not where it is supposed to be”. In: KELSTRUP, M; WILLIAMS, M. (Orgs.) **International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community**. London: Routledge, pp. 14-32, 2000.

Impacts of Chinese economy and its global geopolitics: after the slowdown



Impactos da economia chinesa e sua geopolítica global: depois da desaceleração

Marcos Costa Lima¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n2.p21

Received in July 16, 2017
 Accepted in August 23, 2018

ABSTRACT

This work present two main objectives: the first one, in addition to show the new centrality that Asia and East Asia regions represent today for the world economy, discusses the impacts of China's slowdown after 2013 for Asean countries and how the Chinese economy has been restructuring with its *back to normal*. The second objective indicates the main challenges that China faces today and analyzes whether China's expectations are maintained as a future systemic center in global geopolitics.

Key-Words: China’s rising economy; China’s back to normal; Asean economy vs. China; *China’s challenges*; *China geopolitics*

RESUMO

Este trabalho tem dois objetivos centrais: o primeiro, além de evidenciar a nova centralidade que hoje representam a Ásia e a Ásia do Leste para a economia mundial, discute os impactos da desaceleração da China após 2013 com relação aos países da Ásia e como a economia chinesa se reestruturou com sua volta ao normal. O segundo objetivo indica os principais desafios que a China enfrenta hoje e analisa se as expectativas chinesas se mantêm como um futuro centro sistêmico na geopolítica global.

Palavras-Chave: A ascensão da economia chinesa; a volta da China à normalidade; Economia Asiática versus a China; Os desafios da China; a geopolítica chinesa

1. Prof. Dept. of Political Science, UFPE; Ph.D. in Social Sciences, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Postdoctorate, University of Paris XIII – Villeteaneuse Coordinator of Institute of Asia Studies-UFPE. Recife/ Brazil. ORCID: 0000-0002-3831-7631.

Introduction

I defend the point of view that there is a difference between knowledge of other peoples and ages resulting in understanding, compassion, study and careful analysis in the interests of themselves and, on the other hand, knowledge – if that It comes to knowledge – integrated in a comprehensive campaign of self-affirmation, belligerency and declared war. There is, after all, a profound difference between the desire to understand for reasons of co-existence and enlargement of horizons, and the desire for knowledge for reasons of control and foreign domination. (SAID, 2007, p. 15)

This final decade of the XXIst century is changing rapidly, but keeping some standards in economy, politics and the environment. We are still living the impact of the 2008 crisis, with strong repercussions on a global scale, but whose core systemic insists on maintaining neo-liberal policies in their central poles. Another major change comes from the East, represented by "China Rise". And now questions whether the return to normalcy in the country will change its expectations to replace the great hegemon that is the United States by 2030 (ARRIGHI, 2007). As Tsang ang Honghua (2016, p. 2) have said: “The decade under Xi’s leadership, from 2012 to 2022, is going to be a pivotal one as he is determined to lead China towards national rejuvenation at a time when sustaining a fast rate of growth is becoming increasingly challenging. Xi intends to turn the rhetoric of the China Dream into reality”. Which means convert China into a moderately prosperous society, accompanying the new global context of rapid change and preparing the country to transform itself from a regional power into a superpower, or at least into a global power.

According to the latest OECD report, (2018, p. 17), overall, growth in 2017 in Emerging Asia (Southeast Asia, China and India) is expected to remain strong. In 2017, growth in China and ASEAN is expected to pick up on a strong trade rebound and resilient domestic consumption while growth in India is anticipated to nudge down owing to taxation and monetary reforms. Over the medium term (2018-22), the region’s growth is projected to remain robust, though slightly lower in comparison with the average pace between 2011 and 2015.

These understandings, however, do not mean that the challenges facing China and Asia today, whether geopolitical, economic, social, and environmental, are not great. The environmental issue², for example, a sensitive area of global change, is widely spoken and discussed, but pointed mitigating effects are still very far from presenting consistent results (TANG *et al*, 2015; ZHU *et al*, 2015; ZHANG, 2013; 2016). A significant and positive change was the development of developing countries into the world economy. According to Nayyar (2014), there was a dramatic change from 1970 to 2010, when the participation of these countries in global industrial production jumped from 1/12 to 1/3. Similarly, the share of world exports of manufactured goods rose from 1/12 to 2/5.

For the table below, the excellent performance of developing countries, especially between 2001 and 2008 shows that the Asian continent has been playing a decisive role, but also that global growth has been, since 1971, as a result of higher growth in developing countries.

Table 1: Growth rates of the world economy by region 1971-2008

Maddison data				
	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2008
Developing Countries	5.23	4.07	4.93	6.41
Asia	5.31	5.60	5.76	7.26
Africa	4.01	2.22	2.67	5.01
Latin America	5.57	1.34	3.19	3.52
Industrialised Countries	3.34	2.89	2.58	1.91
World	3.82	3.08	3.06	4.20

Source: MADDINSON (2007).

In Table 2 below, we compare the GDP indicators, Exports of goods and services and population of the three main centers of advanced economies – US, Euro and Japan with each other and what they represent to the world and then the same indicators for emerging economies – Russia, the emerging and developing Asia (29 countries), including China, India and Brazil also compared. But you can check what they represent to the world. At first, the GDP of Advanced represents 43.6% of global GDP, while the GDP of the emerging and developing economies, 56.4%. The contrast is due to the number of countries: while the forwards are only 36, the emerging 153. But what is striking is the position of the emerging and developing Asia, which account for 28.7% of GDP, 16.9% of exports Goods and Services and are 48% of the world population. China alone represents 15.8% of world GDP, very close to the US and exports more goods and services than the US, 10.2% against 9.9% respectively in 2014.

If we take into account the maintenance rates above 6% of GDP in China and the low rates that remain at the heart of the system, we see that China and Asia are approaching the economic hegemony of the US and European Union. The IMF itself points out that in terms of purchasing power parity (PPP) in US dollars, China has surpassed the US GDP, respectively 19,392,357 against 17,947,000 trillion.

Table 2: Classification of Advanced and Emerging Countries and its participation in the GDP; Export of Goods and Services and Population in 2013

	GDP Goods and services Population Exports						
	Nº Countries	Advanced Economies	world	Advanced Economies	world	Advanced Economies	world
Advanced Economies	36	100.0	43.6	100.0	61.2	100.0	14,7
USA	1	37.7	16.4	16.1	9.9	30.5	4.5
Euro	18	28.2	12.3	40.4	24.6	32.0	4.7
Japan	1	10.5	4.6	5.9	3.6	12.3	1.8
Emerging Economies	153	100.0	56.4	100.0	38.8	100.0	85.3
Russia	1	6.1	3.4	6.0	2.6	2.4	2.0
Emerging Asia	29	50.9	28.7	43.5	16.9	57.3	48.8
China	1	28.1	15.8	26.4	10.2	22.7	19.4
India	1	11.8	6.6	5.3	2.0	20.8	17.7
Brazil	1	5.2	3.0	3.1	1.2	3.4	2.9

Source: IMF (2014, p. 163).

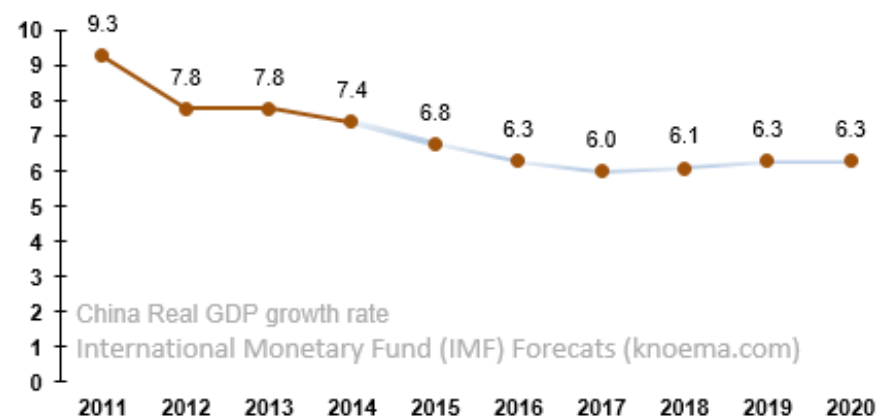
2. The UN-Climate Conference COP-21, held in December 2015, concluded with a historic agreement, which first involves almost all countries of the world, to make an effort to reduce carbon emissions and contain the effects of global warming, which should remain under-2°C. But the results, from the 1st agreement was created in 1997 in Kyoto, the COP3, have been far short to face the severity of the problem. (KLEIN, 2015).

The displacement of the dynamic axis of the world economy towards Asia Pacific had already been drawing for at least three decades (VEIGA; RIOS, 2010), from the rapid Japanese growth, followed by so-called *Asian Tigers* and soon after, the *Flying geese* and ending the unprecedented growth of China especially after 1978 and now in India. The region is thus decisively influencing the whole world economy.

To Medeiros (1997), China's rise in international trade has gained momentum since the 1980s, when a large expansion of regional trade was directly associated with foreign investments from the Asian financial centers, particularly from Hong Kong.

The objectives of the present work are: the first, in addition to presenting the new centrality that Asia now represents for the world economy, discusses the impacts of China's slowdown post 2013 for Asean and other countries in Asia and how the Chinese economy has been restructuring with its back to normal. The second objective analyzes whether China's expectations are maintained as future systemic center in global geopolitics, as its GDP has fallen from 9.3% in 2011 to 7.4% in 2014 and 6.8% in 2015. According to the IMF, this decreasing GDP trend will continue through 2018, when a recovery will occur.

Graphic 1 China Real GDP growth rate. (IMF)- 2011-2020

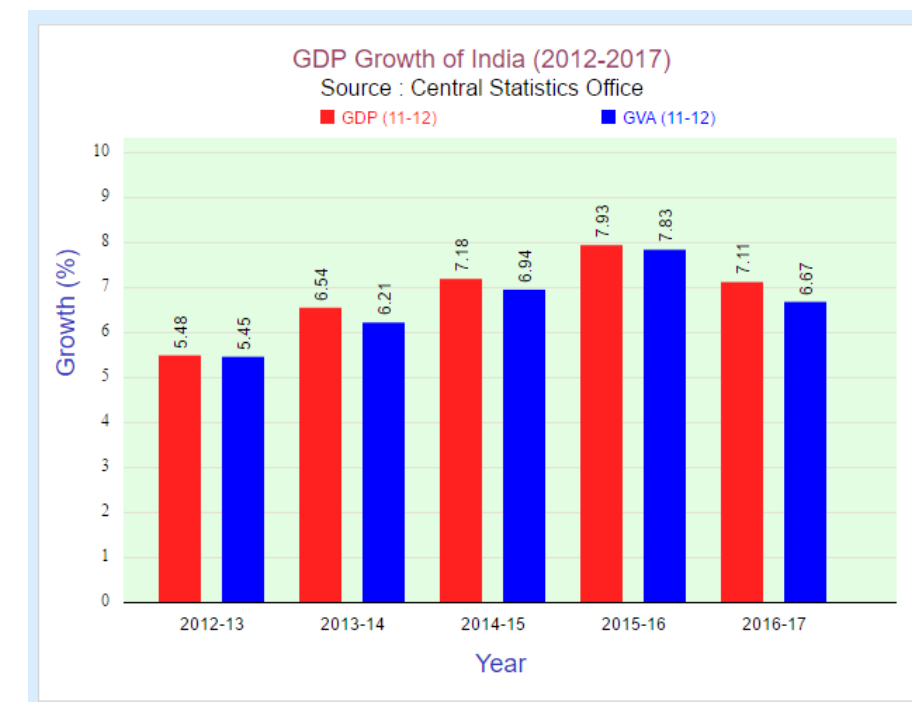


Source: IMF (2018a, s/p)

The real growth in emerging Asia³ (Southeast Asia, China and India) lived a gentle moderation in 2015, 6.5%, and is projected to remain so in the medium term to 2020 averaging 6.2% annually. China's growth will continue cooling while India will have the highest growth rates of GDP in the region. By 2015-2016, India GDP achieved – 7,93%, surpassing China. But now is falling down.

3. The 10 countries of ASEAN: Thailand, Philippines, Malaysia, Singapore, Indonesia, Brunei, Vietnam, Myanmar, Laos and Cambodia.

Graphic 2 GDP Growth of India -2012- 2017



Source: OGD PLATAFORM INDIA (2018, s/p).

OBS: After following gross domestic product (GDP) for many years, policy makers have now also started looking at gross value added (GVA) to analyse growth.

The Growth in the ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) will be slightly lower, averaging 4.6% in 2015 and 5.2% by 2020, led by the Philippines and Vietnam. Private consumption is the largest contributor to overall growth, while exports contribute less than in the previous decade (OECD, 2018).

Because of the Asian Financial Crisis of the late 1990, the region felt the necessity of reassessing the inequality and poverty by considering that rapid economic growth was quite insufficient to face these challenges. In Indonesia, half of the population was vulnerable to poverty and hunger, caused by high food prices and unemployment, a problem that crossed all Asian countries but with great differences among them. In 2005, the Asean established The Asian Development Bank's Social Protection, reflecting that poverty needs to be faced via national programs for social protection. Many policies have been implemented since, but still appear timid to deal with the scale of the problem: in terms of *poverty head count ratio at US\$2 per day in Purchasing Power Parity in 2010*, Malaysia counts 2%; Thailand 4%; Indonesia 50%; Lao PDR 65%; Philippines 41%; Vietnam 41% and Cambodia 50%. among these countries, Indonesia, Lao PDR and Vietna were the ones that most drastically reduced poverty since 1992 (COOK; PINCUS, 2014).

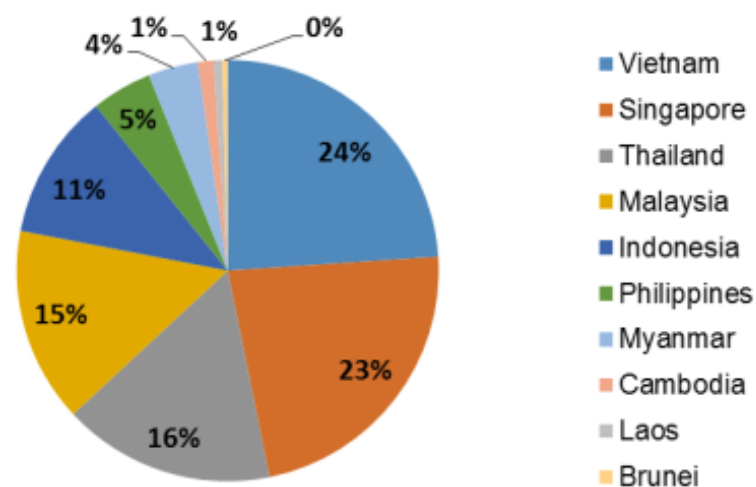
The reduction in the pace of China will continue to affect the growth prospects of the rest of the region due to the decrease of Chinese imports and the decline of investment flows. Countries have different variations in their levels of exposure to the risks outlined.

The impact of the reduction of Chinese rhythm can be seen in various aspects, such as exports and Foreign Direct Investment (FDI). Exports

4. The countries of ASEAN 5 are: Indonesia, Malaysia, Philippines, Thailand and Vietnam.

are the first impact on the countries of ASEAN. Goods exported to China as part of the GDP of these countries are variable and range from 12% to Malaysia and 6-8% for Singapore, Thailand and Vietnam; dropping to 3% for Indonesia and the Philippines. Exports of many of the ASEAN-5⁴ countries are tightly integrated with China through regional production chains. Products exported to China for many ASEAN-5, countries-intensive Japan imported parts, South Korea and other Asian countries. But also, many of the exports from ASEAN-5 and other Asian countries to China are used to produce exports that go to other regions, not for final household. However, the most affected countries so far have been Malaysia, Singapore and Thailand (OECD, 2016). (SHIE, & MEER, 2010)

The figure 1 Trade relations China and South Asian Economies – 2018 shows the trade relations of China with the South Asian Economies, and mainly five countries, in order, Vietnam, Singapore, Thailand, Malaysia and Indonesia, perform 89% of the total trade.



Source: OH (2017, p. 2).

FDI is another complicating factor for the ASEAN as a result of reduced Chinese pace. China's FDI inflows into several ASEAN countries have been reduced and, since 2009, these investments had been an important source of foreign investment, particularly in Malaysia and Thailand, they end up compromising the growth of the same. The repercussions of this shrinkage can also impact domestic financial markets and may complicate macroeconomic management in these countries. Yet due to the Chinese cooling, can also aggravate capital flows of Asean as the US monetary policy has been more strict. The financial links between the countries of ASEAN and China can increase the risk of contagion from market fluctuations in China for financial markets of Asean (BAJPAI, 2016).

Asean MAP



Source: ASEAN MARKET RESEARCH (2018, s/p).

The countries of ASEAN 5 are among the fastest growing in the world, but still have serious infrastructure problems, which are larger in Indonesia, the Philippines and Vietnam than in Thailand and Singapore, which have a higher per capita income. A likely contributing factor to the fall in the investment rate was the Asian crisis of 1997. But after the recovery, there was robust growth, and the ASEAN-5 countries have made great progress in poverty reduction, which significantly fell from the start 1990s, however, challenges remain. Taking a comparative perspective, Indonesia, Philippines and Vietnam still have considerable population living below the poverty line, while extreme poverty has become almost non-existent in Malaysia. In terms of income distribution, Malaysia and Thailand have Gini indices slightly higher than the others. Moreover, the inequality of average income has increased modestly in ASEAN-5. (OECD 2018; 2017; ASEAN 5..., 2019).

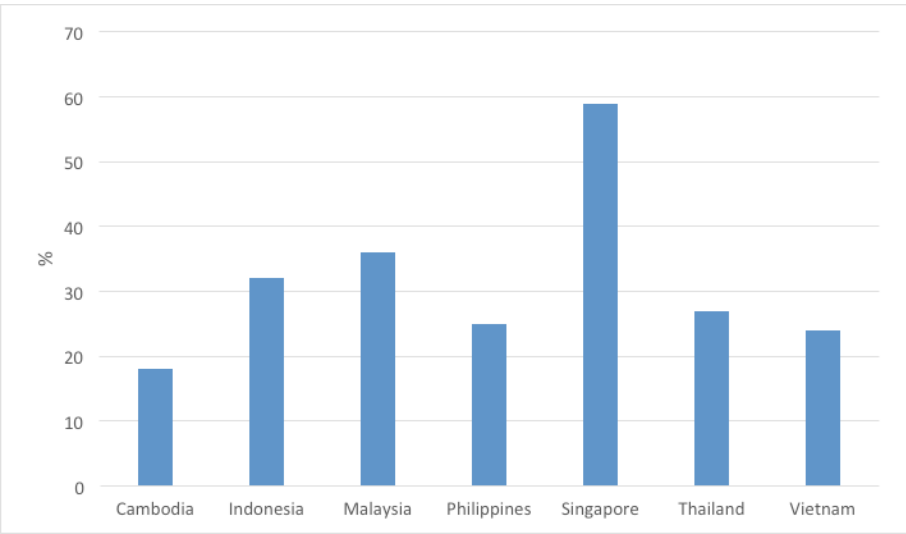
According to Seneviratne and Sun (2013), investments in infrastructure, both in quality and quantity, improved the result of the income distribution. However, investment by itself does not promote equality of income, which can be clearly observable in the region, by internal regional disparities with respect to energy and transportation. The capital-intensive investment, do not increase employment, and even the negligence towards environment.

ASEAN will celebrate 50 years of existence and since last year they are trying to promote inclusive and innovation-led economic growth to enhance the performance of the ASEAN Economic Community (AEC). In 2017, ASEAN members adopted the AEC 2025 Consolidated Strategic Action Plan to implement the 2025 AEC Blueprint. Endorsed by ASEAN economic ministers and the AEC Council, the Strategic Action Plan aims to foster regional integration by increasing trade and investment;

integrating micro, small and medium-sized enterprises into the digital economy; and developing an innovation-driven economy. These measures reflect the main theme of the 30th ASEAN Summit in April 2017, “Partnering for Change, Engaging the World” (OECD, 2018).

However, as the OECD Report points out, the region suffer of underdeveloped infrastructure wich constrains the development of digital economy, and less than 30% of the population is on line in India, Indonesia and Cambodia, Lao PDR and Myanmar, wich have the fewer number of secure Internet servers for the population, less high speed broadband internet (except Indonesia), and relatively high Internet prices, a problem also in Philipines.The number of secure internet is higher in Singapore, but in the rest of the region is very different (OECD, 2018).

Graphic 1. Percentage of adults who are financially literate in Asia, 2014



Source: Adapted from KLAPPER; LUSARDI; OUDHEUSDEN, (2014).

We can see that unless Singapore, the majority of the countries in the region present a very low literacy rate.

If the Chinese turbulence was, first, a demand shock to the ASEAN countries, it can be partially mitigated by domestic macro-economic policies. These countries may have room for fiscal and monetary stimulus able to sustain growth in the short term. But in the long term, China's back to normal may affect the production structure of these countries. One possibility is that rising wages in China has created incentives to shift production to intensive companies in labor, such as the textile sector, for these countries of ASEAN (OECD, 2018). Looking at table 3, we can see that with all the problems that affect the region, the average of GDP growth is still high, except for Brunei Darusslam and Singapore. Another point is that all the countries in the region should improve in secondary and tertiary education.

Table 3: Real GDP Growth of Asean, China and India
Annual percentage change

	2016	2017	2018-22 (average)	2011-15 (average)
ASEAN-5 countries				
Indonesia	5.0	5.0	5.4	5.5
Malaysia	4.2	5.5	4.9	5.3
Philippines	6.9	6.6	6.4	5.9
Thailand	3.2	3.8	3.6	2.9
Viet Nam	6.2	6.3	6.2	5.9
Brunei Darussalam and Singapore				
Brunei Darussalam	-2.5	0.0	0.5	-0.1
Singapore	2.0	3.2	2.3	4.1
CLM countries				
Cambodia	6.9	7.1	7.2	7.2
Lao PDR	7.0	6.9	7.1	7.9
Myanmar	5.9	7.2	7.4	7.3
China and India				
China	6.7	6.8	6.2	7.9
India	7.1	6.6	7.3	6.8
Average of ASEAN-10	4.8	5.1	5.2	5.1
Average of Emerging Asia	6.4	6.4	6.3	7.1

Note: The cut-off date is 31 October 2017. ASEAN and Emerging Asia are the weighted averages of those of the individual economies in these groupings. Data for India, Lao PDR and Myanmar follow fiscal years. The projections of China, India and Indonesia for 2017 are based on the results from the OECD Economics Department's Short-Term Economic Prospects (STEP) Meeting in October 2017. Source: OECD Development Centre, MPF-2018 (Medium-term Projection Framework). For more information on the MPF, please see www.oecd.org/dev/asia-pacific/mpf.htm.

Source: OECD (2018, p.17).

Chinese economic growth already reduced a few years ago on the one hand, and on the other the recent turmoil in the stock market, raises suspicion that the economy is fragile. China accounts for 15% of global output and the effects of this reduction will be felt not only in Asean, as we have seen before, but in Japan, South Korea and Taiwan. Moreover, the impacts have been felt in Brazil and throughout Latin America.

In August 2015, the People's Bank of China (PBOC) surprised markets with three yuan consecutive devaluations, dropping 3% in its value. Since 2005, the Chinese currency was appreciating (33%) against the US dollar and this first devaluation marked the biggest drop in 20 years. The unexpected move was considered by many as an attempt by China to boost its exports, with China People's Bank stating that the devaluation is part of its reforms to direct savings to the market. (JOHNSTON, 2015).

Much of what has fueled the Chinese economy over the past three decades was based on a growth model driven by exports and investment in infrastructure, fueled by credit. But the weak external demand from rich countries and the level of total debt to 250% of GDP, which has nearly doubled since 2008, is revealing the unsustainability of this model. To reverse the trend, Xi Jinping, China's president since 2013 has been preaching the return to "normal" for a more sustainable economy. This transition to an economy directed to technological advances, more oriented to the domestic market-oriented to the services sector, is causing immediate effect, although varied, on neighboring China (TSANG; HONGHAUA, 2016).

The countries of East Asia such as Japan, South Korea and Taiwan have pointed out the impact. The latter country, whose exports are directed by 40% to China, saw its growth rate of 3% in 2015 fell to 1.65%

in 2016. Japan, which is a major supplier of industrial machinery, automobiles and other industrial products to China saw in the second half of 2015, a decrease of 4.4% in exports, while GDP growth contracted by 0.4%. In South Korea exports fell 6.4% in 2015 over the previous year. (OECD, 2018)

Australia also felt the crisis, especially because of its dependence on commodities exports to China. Many mining companies see their annual profits drop by low demand from China. Indonesia, a country with over 261 million, has been resentful of the decline in investment, low job creation and tax revenues. Malaysia, meanwhile, was impacted by the drop in prices of its export of natural resources. (MATSUMOTO, 2019)

The countries of South Asia have fewer ties to the Chinese economy and the impact will be lower. Indian firms are less integrated with those of China and the country is not as dependent on external demand. Nevertheless, India's growth has been accelerated and the expectations are that grow up in China in the coming years. (CUI, 2007).

But, what are the impacts on the US economy?.....

China is the largest export economy in the world. In 2016, China exported \$ 5.29 trillion and imported \$ 3.41 trillion, resulting in a positive trade balance of \$ 1.88 trillion. By 2016 China's GDP was \$ 11.2 trillion and its GDP per capita was \$ 15.5 Thousand. The main export destinations of China are the United States (\$ 385 billion), Hong Kong (\$ 287 billion), Japan (\$ 129 billion), South Korea (\$ 93.7 billion) and Germany (\$ 65.2 billion). The top import origins are Hong Kong (\$ 285 billion), South Korea (\$ 124 billion), the United States (\$ 115 billion). (OEC, 2017).

Table 4 US Trade Goods with China – 2014-2017 (billions US)

	Exports	Imports	Balance
TOTAL 2017	130,369.5	505,597.1	-375,227.5
TOTAL 2016	115,602.1	462,618.1	-347,016.0
TOTAL 2015	115,932.0	483,188.7	-367,256.7
TOTAL 2014	123,657.2	468,474.9	344,817.7

Source: US CENSUS (2018).

The value of goods and services purchased by the Chinese in the US in 2014, as we see in table 4, reached 123.65 billion dollars, which corresponds to 5.3% of US exports. However, China is the first global exporter to the US with a value reached 468.474 billion dollars. Also in 2014, representing 16.4% of US imports. Thus the US trade balance with China is in deficit and this deficit is financed in part by China's capital flows. Only in four years trade, the value of balance trade pro- China exceeds 1.434.416 trillion USD. I mean, China is the largest US lender, keeping most of US Treasury bonds, and the Foreign Exchange Reserves represent in may 2018 US\$ 3.134 Trillion⁵.

The decrease in Chinese consumer spending level will affect US exports negatively, it will have to seek other markets to allocate its exports, which may result in a fall in GDP of this country, at least in the short term. With the reduction of imports by Chinese and maintaining

the export level to the US, there will be increase in the deficit in the trade balance at least in the short term. According to the OECD, 2% of Chinese domestic demand drop will cause a drop of 0.3% in US GDP in 2015 and 2016.

Another form of injury to the US relationship with China will be the Chinese go to sell US treasury bonds. The Chinese government may sell the bonds, for example, heat its economy and make new investments. A massive sale of these securities will be a major threat to the US, it would take prices to a sharp drop (FLOYD, 2015).

US companies that generate a significant portion of its revenues from China are likely to be adversely affected due to lower domestic demand in China. The result would ultimately affect not only the holders of securities of these companies but layoffs and increased unemployment.

But the drop in the pace of China's economic growth would cause not only negative effects in the US, such as the fall in oil prices. Since China is the world's largest importer of the product, 7.4 million barrels per day in 2015, the tendency is to fall and the US being the world's second largest importer, or 7.2 million barrels in 2015, lower prices have a positive effect on its trade deficit, when the cost to import oil would be reduced, but with harmful effects for countries that depend on oil export. (BARRON, 2018).

The major challenges of China.....

If not expected major negative impacts on the whole of the rich regions – the United States especially and the European Union who lives already one since 2008 crisis, the biggest concern for 2016 is mainly with China, since its rapid growth, so important from the early, now it is reduced dramatically. Its economy has cooled the impetus and after an average growth of almost 10 percent between 2006 and 2014, growth was 6.8 percent in 2015 and is expected to fall to 6.3 / 6.5 percent in 2016. But the real concern is that the slowdown in China could easily generate a new recession. That's why China is the most obvious source of uncertainty for the world economy in 2016

Optimists believe that China will manage this transition smoothly. Unfortunately, this will be difficult. Investments expenditure are more volatile than consumers spending: they are subject to fall faster than consumer spending. Moreover, the growth model based on investment in China has been financed by huge amounts of debt. Again, there is an unsustainable feedback loop in operations of state banks that collected large masses of savings of Chinese families, paying artificially low interest rates on them. They have funneled this cheap capital for companies with political connections, which have duly feasted with the volume of investments. While these loans and investments continued at high speed, they were sufficient to sustain the growth rate, which in turn kept the default rate at a reasonable level. But once the music stops, the debt will no longer be reimbursed. Default rates will jump; banks will suffer losses. If banks react lending less, growth will slow further and the default rate will increase. (WOLF, 2018).

5. China has, since 2014, about \$ 4 trillion of US reserves.

Anyway, the robust economic growth in China over the past two and half decades made it a global economic growth engine. Statistics show that China is the largest exporter of goods, and their purchases represent about 10% of global trade. Not only that, China was responsible for more than one third of oil demand growth until recent times and even most of the copper demand. The country is one of the world's largest manufacturing center, and therefore received the title of "the world factory". Overall, China has multiplied its trade and financial links with the world over the years. And this time when it is experiencing a slowdown, the international impact is very large. Its economy recorded fast growth in twenty-five years until 2009, and the prospects are to decrease to 6,5% until 2020. Its exports recently dropped by 25%, then a year earlier, while imports fell by almost 14%. The economic growth of other countries, particularly those that rely on orders from China ends up being harmed (BAJPAI, 2016).

Table 5 China: Composition of GDP (gross domestic product) across economic sectors from 2006 to 2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Agri	11.11%	10.77%	10.73%	10.33%	10.1%	9.25%	9.4%	9.3%	9.1%	8.8%	8.6%
Ind	47.95%	47.34%	47.45%	46.24%	46.72%	44.37%	45.3%	44%	43.1%	40.9%	39.8%
Serv	40.94%	41.89%	41.82%	43.43%	43.19%	46.38%	45.3%	46.7%	47.8%	50.2%	51.6%

Source: STATISTA (2019).

Construction and industry (including mining, manufacturing, electricity, water the largest and gas) accounted for 44% of China's GDP in 2013. The industry was the main contributor until 2010, when the service sector by pass in 2011 and in 2016 achieved 51.6%. The OECD report (2018) that we are using for this information, points out three major challenges for China, the environment, human capital and rural development.

On the environment, high levels of pollution are known in large Chinese cities, which are not few (LIMA, SILVA; ALVES, 2014). In December 2015 air pollution again reached record levels in China. Ten cities decreed red alert, the most serious, with levels of toxic particles up to 30 times higher than the maximum tolerated, according to the World Health Organization (HAN *et al*, 2018). One hundred million Chinese were told to stay home. And for the first time, an entire province, Shandong, went on red alert. Another 50 cities have issued orange alerts, with worrying levels of pollution. China has suffered for decades with severe pollution⁶. With an economy based on coal made the country the world's largest CO2 emitter. In recent years the particle levels in the air and smog have become alarming and forced the Chinese government to recognize the problem and announce emission reduction measures. Earlier this year, 90% of Chinese cities could not fit in quality levels of air determined by the Chinese government itself.

With all the implications of the problem for human health, China continues to massively use coal, whose burning releases carbon monoxide, carbon dioxide and other harmful gases. Chinese President Xi Jinping said recently that the country's CO2 emissions, which coal is the largest

source, will reach its peak in 2030. Greenpeace reports that the country has to approve the construction of 155 new coal plants in 2015. (GALE-NOVICH, 2018)

The recognition by the government of the serious effects of pollution, human and economic costs, has led to reforms. Measures taken to improve air quality has had some results in reducing urban pollution, but still very insufficient.

China is the world leader in industrial production, including mining and mineral processing, processed metals, petroleum, cement, coal, chemicals and fertilizers. It is also a leader in manufacturing machinery, armaments, textiles and clothing. The country is the largest manufacturer of consumer products, a leader in food processing, and a major manufacturer of telecommunications equipment. It is a growing manufacturer of automobiles, railway equipment, ships, aircraft and even spacecraft, including satellites (BAJPAI, 2014).

Graphic 2: China Industry Value Added (% GDP) 2006-2016



Source: OECD (2015).

The industry value added dropped down substantively from 47% in 2006 to 40% in 2016, a fall that reflects the slightest presence of GDP among the sectors. The Chinese Human Capital will have a tendency to be improved, as the country seeks to intensify innovation and knowledge intensive industries. The OECD (2015) considers that even people with higher qualifications in the country are not sufficiently prepared for the demands of a market that is gaining complexity and sophistication.

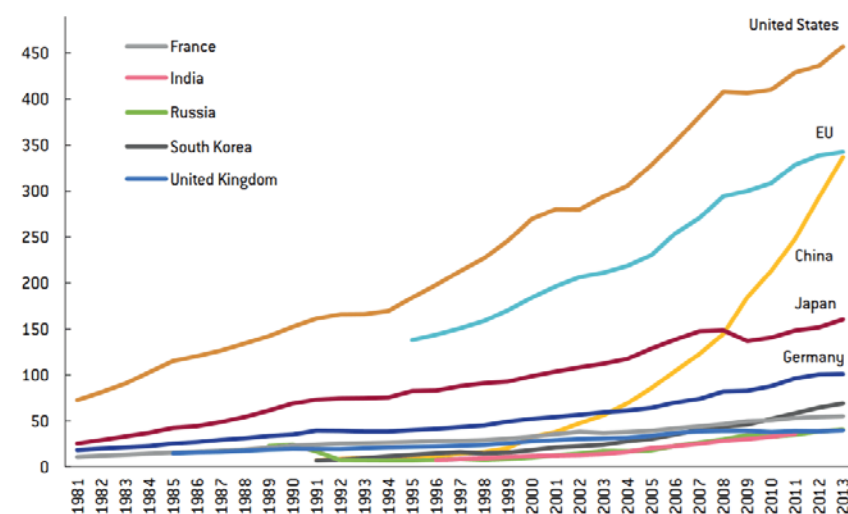
The skills considered "soft", linked to management positions, communication and negotiation, among others, today regarded as the most urgent, are not generally obtained in universities. Recognizing these deficiencies, it is understood that vocational education offers ways to improve the practices, the government has invested in the intensification of training in the workplace. Also sustain greater interaction between universities and the industrial sector. The National Centers of Technology Transfer (NTTC) have acted as intermediaries between universities and industry to spread innovations. And with much more autonomy, they are able to patented technology market, thus increasing the rate of patents produced by universities. New training programs and attracting world-class researchers and other highly skilled workers, has helped to

6. See also POLUIÇÃO DO AR..., 2015 and OSTERATH, 2018.

support the need and search for new innovations. A so called National Medium Shot Talent Development and Long-Term (2010-2020), has operated to attract and retain individuals with high qualification in six priority areas: political leaders and cadres of government, business entrepreneurs technical, industry managers, skilled agricultural workers and social service agents (OECD, 2018)

Chinese R&D investment has grown remarkably over the past two decades. It is now the second-largest performer in terms of R&D spending, on a country basis, and accounts for 20 percent of total world R&D expenditure, with the rate of R&D investment growth greatly exceeding that of the U.S. and the EU (OECD, 2018).

Figure 1 R&D spending in billions of dollars (current, in purchasing power parity terms) 1981-2013



Source: Bruegel based on NSF (2016). PPP = purchasing power parity. NOTES: Foreign currencies are converted to dollars through PPPs. Some country data are estimated. Countries are grouped according to the regions described by The World Factbook, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/.

Source: OECD (2018).

Table 4: The Rise of China in Science

	Share of world scientific papers 2003	Share of world scientific papers 2013	Average annual growth rate in scientific papers 2003-13
US	26.8%	18.8%	7.0%
EU	31.0%	25.4%	4.9%
Japan	7.8%	4.7%	1.7%
SKorea	2.0%	2.7%	10.4%
China	6.4%	18.2%	18.9%

Source: VEUGELERS (2017, p. 2)

The table 4 gave evidence of the rising position of China in ten years in terms of share of scientific paper, getting very close to the US and EU. Maintaining the annual growth, in few years China will overcome them.

China is the world's largest agricultural economy, with agriculture, forestry, animal husbandry and fisheries accounting for about 8.6 % of its GDP, in 2016. This percentage is much higher than developed countries

like the US, UK and Japan, where agriculture accounts for about 1% of GDP. The chart below shows the evolution of the share of agriculture in GDP (1983-2013). Although the percentage has gradually decreased over the years, it still accounts for about 34% of the total employed population. Over the past seven years, the share of agriculture as a share of GDP remained more or less stable. (DEPTAMENT OF AGRICULTURE, FOOD AND THE MARINE, 2018).

The economic reforms of 1978 changed the face of agriculture in China. Before these reforms, four out of five Chinese were working in agriculture. But that changed with the property rights in the field, which led to growth small businesses do not farm in rural areas. The de-collectivization, along with better prices for agricultural products, led to higher productivity and a more efficient use of labor. The other major change occurred in 2004 when the agricultural sector began to receive greater support in a major shift in economic policy in which the government has to support the sector policies rather than overwhelming it, as I used to. (HUANG; YANG; ROSSELLE, 2010).

Rural development is considered as the third challenge, since the rural areas did not suffer the same modernization that the urban areas, although the gap has been reduced. The productivity in rural areas is seen as critical and to narrow this gap, you need more support to rural areas. Agricultural productivity will have to be extended through mechanization and investments. The credit assistance and facilitation of land reallocation are laying the foundation for improved productivity. But the attempt to prevent the depletion of these lands and the excessive use of pesticides are major challenges. The government should increase the training of farmers and reduce subsidies for fertilizers that contaminate not only groundwater but also rivers and drinking water.

The Chinese Geopolitics and Concluding remarks

One issue that has gained the world specialized media is where will move the economy, global geopolitics, ambitions and influence of China – the aim of the Communist Party to maintain a standard of "medium-high growth" (6.5%) until 2020 will become attainable?

From the military point of view, even with the braking, China has motivation and resources to keep growing this sector even more rapidly than its neighbors and even the US. The legitimacy of the Communist Party is, in good measure, pressed by the "great rejuvenation of the nation" – a concept that includes the claim on the islands that are in dispute, the airspace and the expansion of the South and East China seas. President Xi Jinping, has amply demonstrated its interest in pursuing his goal, in part by accelerating the transformation of the People's Liberation (BLACKWILL; CAMPBELL, 2016) into a world-class fighting force with operations well beyond Asia.

A less aggressive economy should increase the importance to Beijing to maintain a peaceful regional environment so that it can expand trade and investment with its neighbors. The paradox is that the top leaders of China have deliberately encouraged its population in a nation-

7. The 10 largest agricultural producers in the world are: China, USA, Brazil, India, Russia, Mexico, Japan, Germany and Turkey. But the biggest exporters are: USA, Canada, France, Brazil, Italy, Netherlands, China, Belgium, Germany, United Kingdom.

alist propaganda, which has resulted in a growing expectation of public opinion of the country to sovereignty claims in the East Sea and the South China.

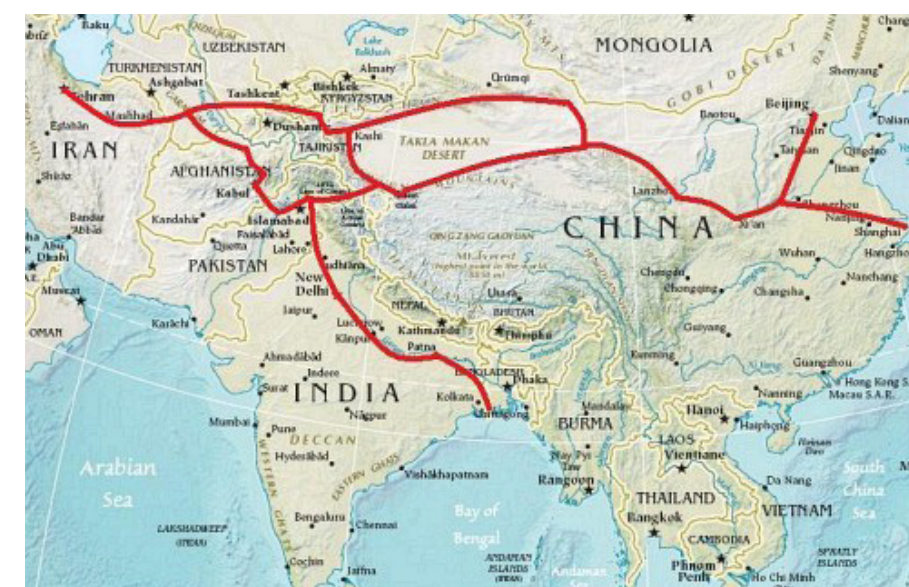
From the point of view of international institutions under US leadership since World War II, it is evident the great efforts made by the Chinese in seeking to consolidate multilateralism, where significant examples are the BRICS and the Bank of the BRICS and the creation of the Bank Asian Investment in Infrastructure (Baii). On the other hand, the gigantic project *One Belt One Road*, with estimates of more than \$ 1 trillion investment in infrastructure projects, which will require many years for its implementation. If successful, it will create a powerful economic belt across Eurasia, which also articulates with the maritime Silk Road⁸. This is one of the key projects of China's foreign policy today, which will connect China to Europe and Africa by land and sea routes passing consequently a number of countries of Central Asia and the Middle East. The Chinese dream to regain the lead when it comes to international trade is what prompted the Beijing government to the creation of this project, and the way in which China intends to deal with the other actors in the implementation and realization of the same is at least different from the way that the current hegemon – the United States of America – deal with this issue (BARBOSA *et al*, 2016).

The so call Silk Maritime Route begin in Quanzhou in the province of Fujian, and also reach Guang, Guangdong province, Beihai (Guanxi) and Haikou (Haina), before heading to the Strait of Malacca, Kuala Lumpur; it will address Calcutta, India, and then cut the rest of the Indian Ocean to Nairobi, Kenya and following to Sri Lanka. From Nairobi, the sea route will go north around the "Horn" of Africa and from there to the Red Sea and the Mediterranean, with a stop in Athens before reaching the Earth's Silk Route in Venice.

According to Hilpert and Wacker (2015, p. 2), which feature the wide arc of projects, trade and investment agreements established in recent years by China, China's new leadership builds a proactive foreign policy, much stronger, to shape their own environment, far beyond what remain just reacting to events. "Economic diplomacy plays a central role. Geographically, the priorities are based on what is defined as a "great neighborhood" where Xi Jinping speaks of a "community of shared interests, destination and responsibility", or a "Target Community ". For the authors, with this immense project platform, China demonstrates to be inclined to take a much larger global and regional responsibility.

This pro activism is justified as an attempt to counteract the creation of two large free trade agreements between the European Union and the United States, (TTIP) Transatlantic Trade and Investment Partnership, and the second among the 12 APEC countries including the US and Japan, Transpacif Partnership (TPP). The latter, especially, is for the Chinese a US attempt to harm it economically through trade diversion and isolate it in Asia, its own region. (Carneiro, F.Lirio, 2018)

Route Map of Silk Road One Belt One Road



Sources: ITALY PLANS TO... (2019).⁹

9. See also HONG, 2015.

This true effervescence by which China is passing, despite its "back to normal" economy, is also reflected in the culture and production of knowledge. The magnitude and importance that the country gained after the victory of the revolution led by Mao Zedong, has caused Chinese social scientists to reflect on the making of their academic subjects, hitherto very subordinate to the Western codex.

Is emerging in the field of International Relations, one called "Chinese School" of thought that seeks to merge political realism aspects and economic liberalism adopted in RI's, with the works of philosophy and great thinkers of pre-Qin dynasty¹⁰, as the Confucius and Sun Tzu, which are the basis and influence for the way of life adopted by China nowadays. Moreover, the fact that China is a communist country also influences the creation of this Theory of International Relations (BARBOSA *et al*, 2016).

Barry Buzan wrote in 2010 an exciting and dense article about the possibilities and challenges that China has to maintain its rise peacefully. The author, unlike Measheimer (2010) and Fred Halliday, (2000), believes that the project is feasible, however, that will be much harder than it has been in the last three decades; China will have to strongly think about it even on its internal issues and the international society in which today is one of the largest players. These processes, in a crisis even without a clear and definite insight, will create strong tensions – for example, with the United States and Japan, without being able to repeat its successful experience since 1978. The country is better positioned than most of the great powers to do well and cannot keep a comfortable distance of the problems now faced by the West U.S. (US VS CHINA..., 2013). Whether or not, it will be demanded for an international action that can be at the height of their current conditions of a great power. In this sense, the dimension of peace and the categorical statement this premise¹¹ may represents, is an invaluable overcoming to the capitalist crisis (BUZAN, 2010, p. 34; LIMA, 2016a).

10. The year 221 BC is often referred to as the time when China was unified in the form of a large kingdom or empire, although there are already several states and dynasties before that. Successive dynasties developed bureaucratic control systems that would allow the Chinese emperor administer the vast territory that was to become known as China.

11. Inside China is emerging an effort to promote some of the principles inspired by Confucio toward building a more collectivist order, a harmonious alternative to the conflictual individualism that took account of Western thought of international relations (YAQING, 2012; XIAO, 2009).

12. According to Zheng Yongjian (2010) that modern Chinese international order is a fusion of traditional elements of Tianxia with Western elements of international order. All international Chinese relations were conducted through a tax system. As a practical way, the system of taxes was largely organized by idea-state of China, or Tianxia, which can be translated as “all under heaven”, which covered the neighbors where China was in the center.

Tiaxia is a cultural concept of ancient China that denotes both the geographical world and the metaphysical realm of mortals, and later became associated with political sovereignty. In ancient China, Tianxia denoted the land, space and area divinely attributed to the emperor by universal principles and well-defined order. The center of this land was directly attributed to the imperial court, forming the center of a worldview that was centered in the imperial court and was concentrically out, major and minor officials, and then ordinary citizens, tax states and, finally ending with the fringe of the “barbarians.”

The main concept of Tianxia is closely associated with civilization and order in Chinese classical philosophy, and formed the basis for the worldview of the Chinese people and nations influenced by them, at least since the first millennium before Christ. Tianxia has been applied independently by other countries in the cultural sphere of East Asia, including Japan, Korea and Vietnam.

13. See the debate of John Mearsheimer and Yan Xuetong on the subject: Can China Rise Peacefully? on <https://youtu.be/wBrA2TDcNto>

So, it is encouraging that the Chinese Academy works towards rescue, in international relations, of a immense country's tradition, in building a "Chinese School". The Chinese tradition is consistent in this direction. As has been said by Qin Yaqing (2012), the theory feeds on a certain culture, developing and subsequently gaining universality by interaction with other cultures. Thus, taking the perspective of the concept of tian xia¹² (world order) and the practice of a system of taxes, backed a deep structure of over 3,500 years, allowing the country to study the size of wide civilization. The ideas of harmony, peace, cooperation are important values in Chinese culture, which are in addition to Confucian thought, according to which human nature is correctable or potentially ready for good. The Confucian Humanism Hsiung (2010) says that what determines the effect of human nature is that the condition of the human environment (society), can be perfected by moral education.

This tradition is welcome, when the array of Western political theory, structured in capitalism, says the opposite, in the famous phrase of Hobbes on the "Wolf of the Man". The last paper of the prestigious Prof. Yan Xuetong (2018), considering that liberalism is losing its strength, is moving in a direction that gives reason to a *chinese pacific ascent*¹³.

References

ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim**: Origens e Fundamentos do Século XXI. São Paulo: Bomtempo, 2007, cap.9.

ASEAN 5 (ASEAN-5) Economic Statistics and Indicators. Economy Watch. 2019. Available at: <<http://www.economywatch.com/economic-statistics/country/ASEAN-5/>>. Accessed on: Feb. 20, 2019.

ASEAN MARKET RESEARCH. **General Overview**, 2018. Available at: <<http://www.asean-marketresearch.com/services.html>>. Accessed on: Oct. 20, 2018.

BAJPAI, P. China's GDP Examined: A Service-Sector Surge. **Investopedia**, oct. 31, 2014. Available at: <<https://www.investopedia.com/articles/investing/103114/chinas-gdp-examined-servicesector-surge.asp>>. Accessed on: Oct. 29, 2018.

BAJPAI, P. The Biggest Losers From China's Slowdown. **Investopedia**, mar. 11, 2016. Accessed on: Oct. 25, 2018.

BARBOSA, M. P. *et al.* Nova Rota da Seda e a Ascensão Pacífica da China. **NEARI em Revista**, v. 2, n. 2, p. 31-51, 2016. Available at: <<http://www.faculdededamas.edu.br/revistafd/index.php/neari/article/download/388/372>>. Accessed on: Sept. 28, 2018.

BARRON, J. China surpassed the United States as the world’s largest crude oil importer in 2017. **US Energy Information Administration**, feb. 5, 2018. Available at: <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=34812>>. Accessed on: Oct. 25, 2018.

BLACKWILL, R. D; CAMPBELL, K. M. **Xi Jinping on the Global Stage**: Chinese Foreign Policy under a powerful but exposed leader. Washington DC; New York: The Council on Foreign Relations, feb. 2016. 66 p.

BUZAN, B. **China in International Society**: Is ‘Peaceful Rise’ Possible? *The Chinese Journal of International Politics*, v. 3, issue 1, p. 5–36, 1 mar. 2010.

CARNEIRO, Flávio Lyrio, “Parceria Trans-Pacífico: um acordo megarregional na fronteira da regulação do comércio internacional” Brasília: IPEA, 2018 Texto para Discussão, nº 2108.

COOK, S.; PINCUS, J. Poverty, Inequality and Social Protection in Southeast Asia: An Introduction. *Journal of Soyheast Asian Economics*, v. 31, n.1, p. 1-17, apr. 2014. Available at: <<https://www.jstor.org/stable/i40128775>>. Accessed on: Aug.t 18, 2018.

CUI, L. China’s Growing External Dependence. **F&D**, v.44, n. 3, 2007.

DEPARTAMENT OF AGRICULTURE, FOOD AND THE MARINE. **Review and Outlook for Agriculture, Food and the Marine, 2018**. Ireland. [S.l: s.n]. Available at: [\[culture.gov.ie/media/migration/publications/2018/AnnualReviewandOutlook2018310818.pdf\]\(http://culture.gov.ie/media/migration/publications/2018/AnnualReviewandOutlook2018310818.pdf\). Accessed on: November 11, 2018.](https://www.agri-</p></div><div data-bbox=)

FLOYD, D, Global Impact of China's Geopolitical Strategy. **Investopedia**, jul. 28, 2015. Available at: <<https://www.investopedia.com/articles/investing/072815/global-impact-chinas-geopolitical-strategy.asp>>. Accessed on: Jul. 13, 2018.

GALENOVICH, A. Environmental Policy in China: Can China Address Air Pollution and Climate Change? Is There Environmental Awareness in China? DAO IPCI, nov. 2018. Available at: <<https://medium.com/dao-ipci/environmental-policy-in-china-can-china-address-air-pollution-and-climate-change-de0f762f53e1>>. Accessed on: Jul. 06, 2019.

HALLIDAY, F. International relations theory and the post-cold war period. **METU Studies in Development**, v. 27, n. 3-4, p. 235-263, 2000. Available at: <<http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423910150.pdf>>. Accessed on: Sept. 15, 2018.

HAN, Lijian et al. Multicontaminant air pollution in Chinese cities. **Bull World Health Organ.**, p. 96-233, 2018. Available at: <<https://www.who.int/bulletin/volumes/96/4/17-195560.pdf>>. Accessed on: Mar. 20, 2019.

HILPERT, H. G.; WACKER, G. Geoeconomics meets Geopolitics: China’s new economic and Foreign Policy Initiative. **German Institute for International and security Affairs**, v. 33, jun. 2015. Available at: <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C33_hlp_wkr.pdf>. Accessed on: Sept. 10, 2018.

HONG, Zhao. *China’s new Maritime Silk Road: Implications and Opportunities for Southeast Asia*. **Institute of Southeast Asian Studies**, n. 3, 2015.

HSIUNG, J. C. A re-appraisal of Abrahamic values and neorealist IR theory: From a Confucian-Asian perspective. In: YONGNIAN, Z. (Ed.). **China and International relations**. The Chinese view and the contribution of Wang Gugwu. London: Routledge, p. 17-41, 2010. Available at: <<http://www.eria.org/Chapter%204%20China.pdf>>. Accessed on: Jun. 06, 2019.

HUANG, Jikun; YANG Jun; ROZELLE, Scott. Changing Food Consumption Pattern and Demand for Agri-based Industrial Products in China: Implications for Southeast Asia’s Agricultural Trade. **Center for Chinese Agricultural Policy**, 2010. Available at: <<http://www.eria.org/Chapter%204%20China.pdf>>. Accessed on: Jun. 06, 2019.

IMF. **Data Mapper**. China Real GDP Growth Rate, Many years. 2018a.

IMF. **World Economic Outlook**. Washington DC: International Monetary Fund, 2014.

IMF. **World Economic Outlook**. Washington DC: International Monetary Fund, 2018.

ITALY PLANS TO join Belt Road Initiative. **China Daily**, mar. 06, 2019. Available at: <<https://www.chinadailyhk.com/articles/49/14/181/1551886564019.html>>. Accessed on: Mar. 20, 2019.

JOHNSTON, M. Slow Growth in China to Affect Asia-Pacific. **Investopedia**, sept. 3, 2015. Accessed at: <<http://www.investopedia.com/articles/investing/090315/slow-growth-china-affect-asiapacific.asp#ixzz4F4olLIFY>>. Accessed: Aug. 03, 2018.

KLAPPER, L.; LUSARDI, A.; OUDHEUSDEN, P. V. **Financial Literacy Around the World**: Insights from the Standard & Poor’s Ratings Services Global Financial Literacy Survey. [S.l: s.n], 2014. Available at: <https://gflec.org/wp-content/uploads/2015/11/Finlit_paper_16_F2_singles.pdf>. Accessed on: Sept. 20, 2018.

KLEIN, N. **This Change Everything**. Capitalism vs. The Climate. New York: Simon & Schuster, 2015.

LIMA, M. C. Introdução: a ascensão chinesa. In: LIMA, M. C. (Org.). **Perspectivas Asiáticas**. Rio de janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2016.

LIMA, M. C.; SILVA, J.; ALVES, J. R. C. Territory, development and the economy of large cities – Perspectives of Brazil and China. In: **The Harmony of Civilizations and Prosperity for All?** China and the World: Tradition, Reality and Future. Beijing: Beijing Forum, 2014.

MADDINSON, A. **Contours of the World Economy**: 1-2030 AD. Essay in Macroeconomic History. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MATSUMOTO, Fumi. China, Indonesia and India emerge as miners of Australia's coal. *Nikkei Asian Review*, mar. 17, 2019.

MEARSHEIMER, J. The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 3, n.4, Winter, 2010. Available at: <<https://academic.oup.com/cjip/article/3/4/381/439228>>. Accessed on: Sept. 07, 2018.

MEDEIROS, C. A. Globalização e inserção internacional diferenciada da Ásia e América Latina. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Poder e dinheiro**. Uma economia política da globalização. Rio de Janeiro: Vozes, p.279-356, 1997.

MIRZAYEV, E. Impact of the Chinese Economy on the U.S. Economy. **Investopedia**, apr. 29, 2019. Available at: <<https://www.investopedia.com/articles/investing/072915/impact-chinese-economy-us-economy.asp#ixzz4F4nBz5XZ>>. Accessed on: Oct. 10, 2018.

NAYYAR, D. **A Corrida pelo Crescimento**: Países em desenvolvimento na economia mundial. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado/Contraponto, 2014.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). **China**. 2018. Available at: <atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/chn/>. Accessed on: May 20, 2018.

OECD. **Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2017**: Addressing Energy Challenges. Paris: OECD Publishing, 2017. Available at: <<http://dx.doi.org/10.1787/saeo-2017-en>>. Accessed on: Jul. 08, 2019.

OECD. **Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2018**: Fostering Growth Through Digitalisation. Paris: OECD Publishing, 2018. Available at: <<http://dx.doi.org/9789264286184-en>>. Accessed on: Oct. 05, 2018.

OECD. **Economic Outlook for Southeast Asia, China and India: Enhancing regional ties**. Paris: OECD, 2015. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/development/economic-outlook-for-southeast-asia-china-and-india-2015_saeo-2015-en>. Accessed on: Oct. 05, 2018.

OGD PLATAFORM INDIA. **Central Statistics Office**. 2018. Available at: <<https://data.gov.in/keywords/central-statistics-office>>. Accessed on: Oct. 18, 2018.

OH, Yoon Ah. China's Economic Ties with Southeast Asia. **World Economy Brief**, v.7, n. 18, sept. 4, 2017.

OSTERATH, B. Dip in China's CO2 emissions sparks cautious optimism. **DW**, jul. 02, 2018. Available at: <<https://www.dw.com/en/dip-in-chinas-co2-emissions-sparks-cautious-optimism/a-44491772>>. Accessed on: Oct. 25, 2018.

POLUIÇÃO DO AR na China atinge novos recordes e com milhões são afetados. **O Globo**, dec. 26, 2015. Available at: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/poluicao-do-ar-na-china-atinge-novos-recordes-cem-milhoes-sao-afetados-18368123#ixzz4FXgHhZEC>>. Accessed on: Jul. 06, 2018.

SAID, E. **Orientalismo**: O Oriente como invenção do Ocidente. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SENEVIRATNE, D.; SUN, Y. Infrastructure and income Distribution in Asea-5: what are the links? **IMF Working Paper**, v. 13, n. 41, feb. 2013. Available at: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.278.6841&rep=rep1&type=pdf>>. Accessed on: Sept. 25, 2018.

SHIE, V. H.; MEER, C. D. Is this the Asian Century? China, India, South Korea and Taiwan in the Age of Intellectual Capitalism. **Journal of Contemporary Asia**, v. 40, n. 1, pp. 1–21, feb. 2010.

STATISTA. **China**: distribution of gross domestic product (GDP) across economic sectors from 2008 to 2018. [S.l.: s.n], 2019. Available at: <<https://www.statista.com/statistics/270325/distribution-of-gross-domestic-product-gdp-across-economic-sectors-in-china/>>. Accessed on: May 28, 2018.

TANG, X. *et al.* Dilemmas for China: Energy, Economy and Environment. **Sustainability**, v. 7, n. 5, p. 5508-5520, 2015. Available at: <https://www.mdpi.com/2071-1050/7/5/5508>>. Accessed on: Sept. 10, 2018.

TSANG, S.; HONGHUA, M. (Eds.). **China in the Xi Jinping Era**. Nottingham China Policy Institute Series. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.

U.S. VS CHINA: Battle to be the largest economy in the world. **Investopedia**, mar. 20, 2013. Availabre at: <<http://www.investopedia.com/articles/investing/032013/us-vs-china-battle-be-largest-economy-world.asp#ixzz4FjErnRKL>>. Accessed on: Oct. 15, 2018.

US CENSUS. **Trade in Goods with China**. 2018. Available at: <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>>. Accessed on: Mar. 28, 2018.

VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. **A Emergência Asiática e a América Latina**: implicações econômicas atuais e prospectivas. [S.l.]: Plataforma Democrática, working paper, n. 8, jul. 2010. Available: <<http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/A%20emergencia%20asiatica%20e%20a%20America%20Latina.pdf>>. Accessed on: Jun. 07, 2018.

VEUGELERS, R. China is the world's new science and technology powerhouse. **Brink Asia**, aug. 30, 2017. Available at: <<http://bruegel.org/2017/08/china-is-the-worlds-new-science-and-technology-powerhouse/>>. Accessed on: May 28, 2018.

WOLF, Martin, “China’s debt threat: time to rein in the leading boom”. **Financial Times**, 25, July, 2018

XIAO, R. Toward a Chinese school of International Relations? In: GUNGWU, W.; YONGNIAN, Z. (Eds.). **China and the New International Order**. London: Routledge, 2009.

XUETONG, Y. Chinese Values vs. Liberalism: What Ideology Will Shape the International Normative Order? **The Chinese Journal of International Politics**, v. 11, issue 1, p. 1-22, mar. 1, 2018. Available at: <<https://doi.org/10.1093/cjip/poy001>>. Accessed on: Oct. 10, 2018.

YAQING, Q. Chinese Culture and Its Implications for Foreign Policy-making. **Chine Institute of International Studies**, 2012. Available at: <http://www.ciis.org.cn/english/2011-11/18/content_4634967.htm>. Accessed on: July 15, 2016.

YONGIAN, Z. Organizing China’s inter-state relations. From “tianxia” (all-under-heaven) to the modern international order”. In: YONGNIAN, Z. (Ed.). **China and International relations**. The Chinese view and the contribution of Wang Gugwu. London: Routledge, 2010.

ZHANG, J. **Foreign Direct Investment, Governance and the Environment in China**. Regional Dimension. Nottingham China Policy Institute Series. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

ZHANG, J. Striking Balance between Environmental Protection and Rapid Development. In: TSANG, S.; HONGHUA M. (Eds.). **China in the Xi Jinping Era**. Nottingham China Policy Institute Series. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 151-186, 2016.

ZHU, J. *et al.* **China’s Environment**: Big issues, Accelerations Effort, Ample opportunities. Jul. 13, 2015.



Geopolítica de las tecnologías estratégicas y no estratégicas

Geopolítica das tecnologias estratégicas e não estratégicas

Daniel Blinder¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n2.p42

Recibido el 23 de octubre de 2017
Aprobado el 29 de septiembre de 2018

RESUMEN

Este artículo se propone estudiar la locación geográfica de la fabricación de las principales compañías tecnológicas. A partir de estudios de casos se puede inferir que la producción de las tecnologías estratégicas en la era de la globalización gozan de protección, incentivos, y producción en el país en el cual están radicadas, y por el contrario, aquellas que no son estratégicas se trasladan a otro país con el objeto de optimizar la producción y las ganancias. Los casos a analizar serán las 5 principales compañías de alta tecnología para uso comercial-civil, y para uso de seguridad nacional-militar. La metodología constará en relevar y analizar la información de las empresas, localizar sus principales plantas de producción, y realizar un análisis descriptivo y explicativo. Los hallazgos del presente trabajo son que las cinco empresas que no consideramos estratégicas producen en serie en China por cuestiones de mercado, y aquellas tecnologías estratégicas tienen sus plantas de fabricación en territorio estadounidense por cuestiones de seguridad nacional y frontera tecnológica.

Palabras Clave: Geopolítica; Tecnología; Producción; China; Estados Unidos

RESUMO

Este artigo propõe estudar a localização geográfica da fabricação das principais empresas tecnológicas. De estudos de caso, pode-se inferir que a produção das tecnologias estratégicas na era da globalização goza de proteção, incentivos e produção no país em pelo contrário, aqueles que não são estratégicos são transferidos para outro país, de modo a otimizar a produção e os lucros. Os casos a serem analisados serão as 5 maiores empresas de alta tecnologia para uso comercial-civil e para uso de segurança nacional-militar. A metodologia será retransmitir e analisar a informação das empresas, localizar suas principais plantas de produção e realizar uma análise descritiva e explicativa. Os resultados do presente trabalho são que as cinco empresas que não consideramos produtos estratégicos em série na China para questões de mercado e essas tecnologias estratégicas têm suas fábricas nos Estados Unidos para a segurança nacional e fronteira tecnológica.

Palavras Chave: Geopolítica; Tecnologia; Produção; China; Estados Unidos

Introducción

Las afirmaciones de la filosofía hermética cuyo principal postulado es que tanto es arriba como abajo en el plano físico, y también en el espiritual, parece aplicar para grandes abstracciones y para entender la composición del universo. El macrocosmos y el microcosmos, son parte de un mismo proceso. Así, la división Tierra-Cielo como arriba-abajo también parece relativa si tomamos en cuenta el lugar que ocupamos en el universo. Sin embargo, esta afirmación no aplica para cuestiones de política tecnológica. Un sistema tecnológico como las telecomunicaciones necesita satélites, lanzadores, antenas, cables, pero también teléfonos celulares o computadoras para concretar la comunicación. No parece igual de estratégico desde una perspectiva geopolítica, es decir, con un enfoque de anclaje territorial y de relaciones de poder, fabricar lo que está arriba o lo que está abajo. Ambos son mercados de producción y consumo codiciados, pero unos son estratégicos y otros no lo son. Lo mismo sucede con las tecnologías militares más simples, como las armas de fuego que son producidas en varios países, pero cuando se trata de tecnologías militares complejas como la aeroespacial, estas parecen hacerse localmente.

El presente trabajo tiene por objetivo estudiar la locación de la producción de las principales compañías de tecnologías aeroespaciales y satelitales por un lado, y de las principales compañías de computadoras, Internet y comunicaciones, o relacionadas, por el otro. ¿Por qué elegimos empresas fabricantes de estas últimas y aeroespaciales? Porque ambas son tecnologías de punta para las comunicaciones, ambas están interconectadas en el proceso de la telecomunicaciones, unas se utilizan en mano del usuario, la otra conectando y transmitiendo desde su órbita, una es no estratégica porque es de consumo masivo, la otra si lo es porque requiere ciertos saberes y capacidades, son de uso dual, sensibles, y de propósito general.

En ese sentido se buscará determinar si efectivamente, a partir del estudio de estos casos se puede inferir que la producción de las tecnologías estratégicas en la era de la globalización gozan de protección, incentivos, y producción en el país en el cual están radicadas sus casas matrices, y en cambio, aquellas que no son estratégicas se trasladan a otro país con el objeto de optimizar la producción abaratando costos. Los controles de exportación son un instrumento utilizado por los aquellos Estados que buscan desarrollarse y controlar que su tecnología no sea compartible. Los Estados Unidos, país de cuyas empresas haremos el presente análisis, han hecho uso de esta herramienta en varias ocasiones, a pesar de la libertad de empresa y de investigación académica (CUPITT, 2000). Hay normativa muy específica al respecto, por ejemplo la Directiva de Seguridad Nacional sobre la Política de Transferencia Científica, Técnica o de Ingeniería (*National Security Decision Directive 189 – National Policy on Transfer of Scientific, Technical and Engineering Information*) o las Normas I.T.A.R. (*International Traffic in Arms Regulations*, que regulan las exportaciones de componentes y tecnologías sensibles). Así por ejemplo se establece que

“esta directiva establece una política nacional para el control del flujo de la información sobre investigación fundamental de ciencia, tecnología e ingeniería, producida por agencias de financiamiento federal en universidades y laboratorios. Se define como investigación fundamental a [...] la investigación básica y aplicada

en ciencia e ingeniería, los resultados que son ordinariamente publicados y compartidos con la comunidad científica, la investigación privada y el desarrollo industrial, el diseño, la producción, y la utilización del producto, por cuestiones de propiedad o razones de seguridad nacional” (NSDD 189).

Metodológicamente se relevará y analizará la información, se analizará la política y el mercado de la compañía trabajada, para luego localizar su principal o principales plantas de producción, mediante la selección de un recorte de aquellas compañías que se encuentran posicionadas como principales en el ranking de Forbes. Se descartará toda la lista de empresas por resultar una limitación para el estudio en universo completo, y se tomarán las primeras cinco por corroborar ellas el planteo inicial.

Si efectivamente las 5 estratégicas y las 5 no estratégicas cumplen con las características planteadas, y sólo las que son estratégicas producen en el territorio del país de origen, esto simplemente corrobora el hecho de que éstas por cuestiones de seguridad y soberanía fabrican en dichas locaciones. En cambio, en relación a las no estratégicas es más complejo, y se han tomado a modo de cláusula metodológica -dada la multiplicidad de compañías- sólo las que producen mediante el *outsourcing* o subcontratación con la gran fabricante taiwanesa Foxconn. El criterio específico son las principales empresas que Forbes denomina en la categoría comunicaciones, Internet o computadoras que fabrican alguna línea de sus productos de marca con Foxconn, lo que nos permite centralizar la mirada en esa compañía que nació en Taiwán, dado que hablamos de unos productos que son masivos, múltiples en sus tipos y modelos, y hay gran cantidad de marcas y países que también lo producen.

Las estratégicas son menos en cantidad, y también tienen líneas de producción civil, pero descartamos esa línea comercial aquí por ser no estratégicas. Por otro lado, hemos optado por la cláusula metodológica de tomar las cinco estratégicas enmarcadas en empresas que se encuentran en el ranking mencionado, que producen tecnología satelital y aeroespacial con fines militares. No hacemos distinción de productos, con el mero objetivo de mirar dónde y no cómo, a partir del por qué.

Se podrá argüir que no representan todo el universo, pero las ciencias sociales, como otras disciplinas, a partir de la selección de una unidad de análisis representativa, tratan de explicar un fenómeno. En todo caso el alcance explicativo del presente artículo es limitado, y será objeto de próximos escritos ampliar esta información en los casos analizados. En China, decenas de empresas importantes como AT & T, Abbot Laboratories, Adidas, Avon, Black & Decker, Coca-Cola, Compaq, Dell, DHL, General Electric, General Motors, Nestlé, RCA, y UPS, entre muchas otras. Estas y otras podrían producir en territorio chino o en otro que le otorgue ventajas comparativas. Sin embargo, excede al propósito del presente trabajo.

Este trabajo analizará la geopolítica de las industrias estratégicas a partir del análisis de los casos de las 5 principales compañías² de alta tecnología de acuerdo al ranking que realiza Forbes a partir de ventas, valores de mercado, activos, y ganancias en el año 2017, subdivididas en aquello que Forbes clasifica como industrias de Defensa y Aeroespaciales por una parte -que consideramos estratégicas-, y por otra aquellas que son vinculadas a las de tecnología en los rubros comunicaciones,

internet, computadoras. Así las empresas estratégicas serán la Boeing, Lockheed Martin, General Dynamics, Raytheon, Northrop Gruman, y las no estratégicas a trabajar serán Apple, Microsoft, Alphabet, IBM, y Amazon (FORBES, 2017). Las cinco empresas que no consideramos estratégicas producen en serie en China. Se verán las relaciones de poder en clave geográfica: las estratégicas tienen sus plantas de fabricación en territorio estadounidense.

Tecnologías estratégicas

¿Qué se quiere decir en este artículo con el término tecnología estratégica? Siguiendo a Lawrence Gershwin y Frank Gac (2014, p. 3), “la tecnología estratégica refiere al inherente potencial de una tecnología de crear cambios militares o económicos en el balance de poder. Este potencial podría permanecer inexplorado e incluso no reconocido, y por lo tanto, latente, hasta que la combinación de factores juntos produzcan poderosas capacidades”. En efecto, toda tecnología es usada o puede ser usada para ejercer poder económico o militar. Por lo tanto, definimos que son tecnologías estratégicas aquellas que son de uso dual (LEHMAN, 2014) pero que además tienen un intrínseco valor estratégico por ser económicamente rentables, tecnologías vinculadas a sectores estratégicos de la industria.

El crecimiento y dinamismo creado por estas tecnologías es de naturaleza distinta del motivado por innovaciones incrementales. La máquina a vapor, el motor a combustión, la electricidad, la energía nuclear, las computadoras o la propia tecnología espacial y de telecomunicaciones se enmarcan dentro de esta categoría. Una tecnología así produce en términos de Schumpeter “vendavales de destrucción creativa” e impulsan a los sectores industriales que lideran la economía global, y puede tener un período de desaceleración prolongada en el cual se produce un período de reorganización, rediseño de instituciones y aprendizaje que exigen las complejas transformaciones necesarias para la asimilación de la nueva tecnología por parte de las estructuras productivas de las economías de los países centrales, que son las que lideran e impulsan estos procesos, para luego tener un período de rápido y explosivo crecimiento (HURTADO, et al., 2017; RUTTAN, 2006).

De acuerdo a Chase-Dunn y Reifer (2002) las nuevas industrias, “son importantes como plataforma para el ascenso hegemónico porque producen enormes beneficios indirectos para las economías nacionales en las cuales emergen (...) y porque generan ‘rentas tecnológicas’”. El origen de los enormes beneficios que se obtienen debe buscarse en las políticas tecnológicas e industriales que diseñan los países centrales con el objetivo de construir posiciones dominantes a través del desarrollo y control de las tecnologías y por lo tanto conducen, prolongan y orientan los ciclos hegemónicos de las potencias, y las tecnologías que son consideradas de punta que están en la base de estas nuevas industrias. ¿Qué define a un sector industrial como estratégico? La respuesta es que “[...] debe envolver grandes externalidades positivas, grandes economías de escala basadas en el aprender haciendo, e importantes vínculos tanto hacia arriba como hacia abajo” (MICHALSKI, 1991, p. 9). En consecuencia, son dinámicas, tienen

2. Boeing (puesto 73), Lockheed Martin (puesto 152), General Dynamics (puesto 230), Raytheon (puesto 285), Northrop Gruman (puesto 297). Apple (puesto 9), Microsoft (19), Alphabet (puesto 24), IBM (puesto 43), y Amazon (puesto 83).

3. Someramente, un país central es aquel que tiene desarrollo económico y social, y por lo tanto mayor poder político. Sus industrias y tecnologías son avanzadas, y está a la vanguardia de la investigación, desarrollo, innovación e inversión. Por el contrario, un país periférico tiene las características opuestas a los centrales. En cambio, la semiperiferia es periferia pero con ciertos niveles de desarrollo industrial y tecnológico (WALLERSTEIN, 2005; BLINDER, 2017).

4. En efecto, el sector agroindustrial, minero o petrolero puede ser un asunto de disputa comercial entre un país avanzado y uno que no lo es, en tanto que países avanzados cuentan con un sector agrario importante como es el caso de Estados Unidos o algunos países europeos. Sin embargo, el conflicto llega cuando se trata de un sector estratégico que implica tecnología cuyo desarrollo detentan los países centrales, y solo un puñado de estos.

5.“En cuanto a las capacidades materiales, si el ciclo de expansión económica de posguerra se basó en el fuerte aumento de la producción impulsado por el fordismo, el ciclo expansivo de la globalización se explica por la aparición, desde finales de los años setenta, de un nuevo modelo posfordista transnacional basado en la segmentación, externalización y deslocalización del proceso productivo. Ese modelo comporta nuevas formas de integración horizontal de la producción en cadenas globales de suministro (global supply chains) protagonizadas por empresas multinacionales, que se tradujo en un crecimiento muy intenso del comercio intra-firma. Ello ha supuesto un amplio desplazamiento de la manufactura y de servicios a países con menores costes de mano de obra, inicialmente en actividad de baja calificación, y después en otras más calificadas. Con ello, desde los años ochenta se produjo un notable aumento de la inversión extranjera directa (IED) de empresas multinacionales. Aunque los países avanzados han retenido las actividades productivas más intensivas en conocimiento, se ha producido un rápido proceso de difusión de tecnología hacia los países emergentes. A ello contribuyó la caída de costes del transporte y las comunicaciones –transporte multimodal y containers, “Toyotismo” u organización *just-in-time* de la logística, telefonía celular e Internet– y desde los noventa, cambios tecnológicos que permiten la integración digital global de las cadenas de valor” (SANAHUJA, 2017, p. 48).

rápido crecimiento y se aplican a distintas ramas de la producción con múltiples propósitos productivos, para uso bélico o comercial. Sin embargo, los sectores estratégicos que nos importan refieren a las Tecnologías de propósito general, puesto que si bien para determinado Estado semi-periférico³ puede resultar estratégico el sector primario, este no resulta conflictivo ni compite con las economías centrales⁴. Las Tecnologías de Propósito General tienen una aplicabilidad general, siendo útil o para uso de otras tecnologías y procesos productivos, presentan un gran dinamismo, y allí donde se aplican tienen la capacidad de potenciar innovaciones en distintos sectores de la economía.

Geopolítica y economía

Vivimos en una etapa de transición⁵ a partir de la crisis de económica global de 2008, en la cual se materializan nuevos polos de poder económicos. La gobernanza global también está en estado de dificultad encontrándose la etapa actual de la globalización sin multipolaridad, y con un modelo de transnacionalización productiva que va agotándose en sus límites sociales, políticos y ecológicos. Las potencias emergentes adquieren estatus de potencia económica, aunque bajo la multipolaridad hegemónica de posguerra, liderada por Estados Unidos, pero con problemas de representatividad y legitimidad de los países emergentes (SANA-HUJA, 2017).

Pero el cambio profundo y estructural radica en que está en proceso una nueva revolución industrial signada por el agotamiento de la globalización como ciclo económico: valorización y volatilidad financiera, debilidad de inversión y comercio. “Se estaría cerrando un ciclo productivo posfordista [...] ante cambios tecnológicos que alientan dinámicas de re-localización productiva, automatización e integración de las cadenas de valor a través de las plataformas digitales [...]” (SANAHUJA, 2017, p. 45). Estos cambios producen transformaciones sobre el empleo, el bienestar social, los acuerdos distributivos, y la política debido a los efectos sobre la ciudadanía y sus demandas que no pueden ser respondidas por el Estado Nación.

China es la potencia industrial emergente más importante después de Estados Unidos. En el año 2015, los planificadores de política chinos promovieron el desarrollo de industrias avanzadas en ese país. Si bien China se encuentra entre los países manufactureros más importantes globalmente, lejos de hacer políticas públicas de libre mercado, los planificadores buscan desarrollar industrias estratégicas que son aquellas con las que cuentan los países avanzados. Los chinos producen en porcentaje sobre el total mundial, “el 28% de los automóviles, el 41% de los barcos, 80% de las computadoras, el 90% de los teléfonos celulares, el 60% de los televisores, el 50% de las heladeras, el 80% de los aires acondicionados, 24% de la energía, y el 50% del hierro” (EUROPEAN CHAMBER, 2017, p.2). A partir de la crisis financiera global de 2008, “el país emergió como el mayor motor económico mundial” (LÜTHJE, 2014, p. 3).

La estrategia china se basa en una economía que se denomina de conocimiento. Sin embargo, esta economía que implica alto valor agre-

gado no quiere decir que emplee más conocimiento que en tiempos pre-teritos, sino que el conocimiento se ha convertido en un *commodity*, un bien económico. Ya hacia “fines del Siglo XIX el mundo de los negocios comenzó a reconocer la importancia del conocimiento tecnológico como activo estratégico” (CORIAT; WEINSTEIN, 2011, p. 273). La cuestión central deviene, entonces, en quién es el dueño de este conocimiento: para ello se fue modificando la legislación que reglamentaba la apropiación por parte de los dueños de las compañías. Pero el cambio del neoliberalismo en la década de 1980 y la transición hacia un modelo fordista de producción llevó a nuevas regulaciones como la *Bayh–Dole Act* en los Estados Unidos, que permitía el patentamiento con fondos aportados por el gobierno federal, lo que antes no era posible, siendo obligatorio que todo desarrollo financiado gubernamentalmente debía ser aplicado en el Estado (CORIAT; WEINSTEIN, 2011). Las consecuencias materiales de esta regulación permitieron a universidades, laboratorios o firmas desarrollar comercialmente una tecnología financiada por el Estado, “un boom espectacular de *spin-offs*” (CORIAT y WEINSTEIN, 2011, p. 282).

Estos procesos reducen la importancia de las empresas multinacionales y las economías de escala: en los países emergentes en donde se radicaban las multinacionales en la era de la globalización, las ventajas competitivas dejan de serlo puesto que aumentan los salarios orientando las economías hacia el mercado interno. La lógica actual de esta fase posglobalización alienta a situar la producción más cerca de los consumidores, ya sea en los países avanzados, como en los emergentes en donde existe una creciente clase media, relocalizando la producción (SANAHUJA, 2017). Esto quiere decir multinacionales de los países centrales produciendo en el mercado de países semiperiféricos, pero también vendiendo para ellos; también quiere decir empresas de estos últimos países produciendo en y para mercados de países centrales.

La evidencia empírica muestra que la implementación de cambios en el mundo productivo a partir de la robótica y la impresión 3D está generando modificaciones permanentes y *spillovers* por lo que estamos en una nueva implementación de Tecnologías Estratégicas y de Propósito General. En efecto, este proceso no solo ha disminuido la cantidad de empleos industriales sino que también se ha trasladado a países semiperiféricos mediante el proceso de *outsourcing*, en los cuales no solo mejora la calidad de los puestos de trabajo con mayor valor agregado, sino que también hace peligrar los puestos de trabajo que no emplean esta tecnología. Algunas compañías como la *Hon Hai Precision Industry* o *Foxconn*, que fabrica para las principales marcas de las industrias *high-tech* de los Estados Unidos invierten activamente en robots y 3D (BOGUE, 2014).

La manzana, y sus ramas chinas

De las empresas no estratégicas a estudiar, la primera en el ranking es Apple. La importancia del éxito comercial de esta empresa se debe a varios factores, entre ellos la gran escala de producción de sus fábricas y las cadenas de suministro de las cuales las más importantes se encuentran en China y varios países de Asia (CHAN, *et al.*, 2013). Pero Microsoft, Google

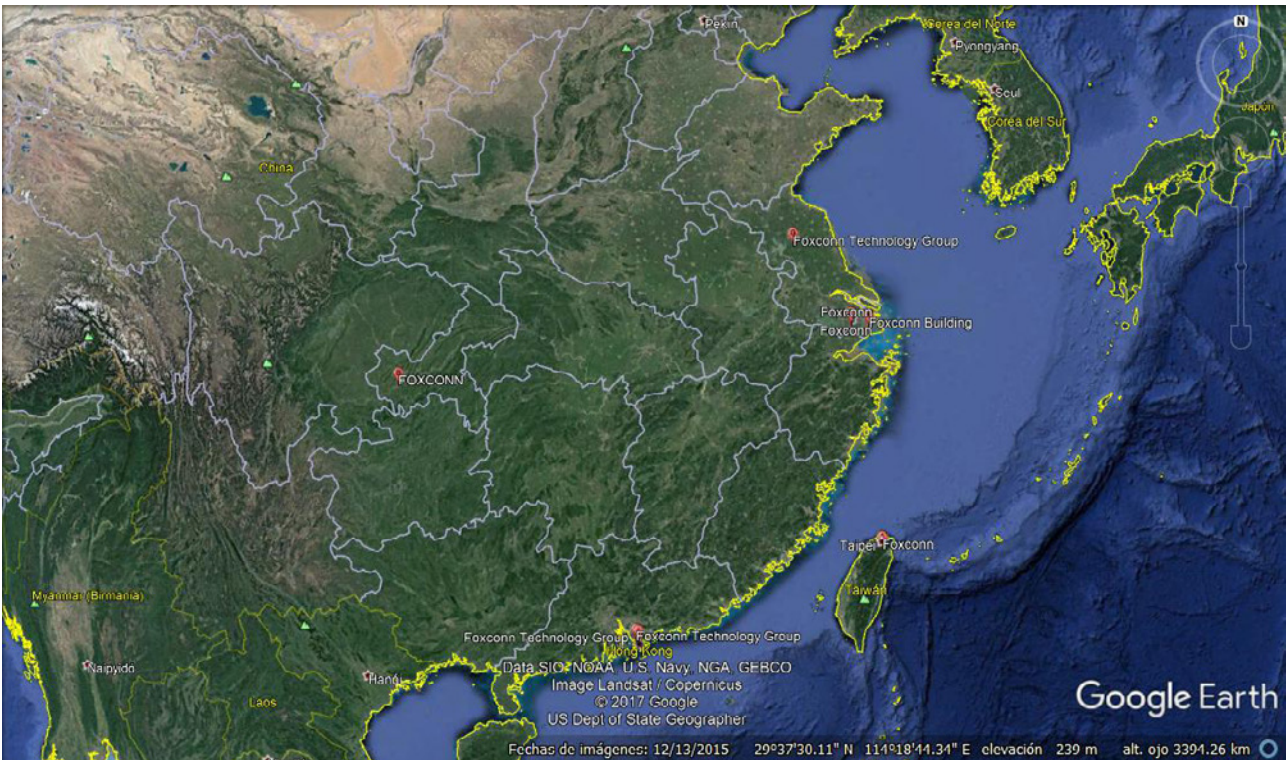
(hoy parte de Alphabet), IBM y Amazon son clientes que producen algunas de sus manufacturas tecnológicas con Foxconn en China (CHAN, *et al.*, 2013; THE GUARDIAN, 2012; INTERNATIONAL BUSINESS TIMES, 2012; IBM, 2009; COMPUTER WORLD, 2010). ¿Por qué producen en China? Porque tiene formidables ventajas de producción para manufacturas de bajo costo y de alto valor, que demanda el mercado mundial, y crecientemente, el mercado interno chino (THE ECONOMIST, 2015). China es un mercado creciente para la subcontratación/externalización de la producción mundial (FORBES, 2014).

Foxconn tiene distribuida su producción en distintas partes del territorio chino, en donde produce todo tipo de artefactos tecnológicos para empresas estadounidenses: según Google Earth, esta empresa tiene distintas plantas de producción, dos establecimientos en Chongqing, tres en Kunshan, dos en Shenzhen, uno en Huaian, y uno Yantai.

La producción de estas empresas tecnológicas en China no solo se debe a circunstancias de índole costo/beneficio, sino a que son aparatos tecnológicos de consumo masivo: se producen y consumen en todas partes del mundo allí donde exista un mercado para esos productos. Verdaderamente no importa si más o menos teléfonos inteligentes son vendidos a oficiales de inteligencia o militares de China o cualquier país con alguna rivalidad geoestratégica con los Estados Unidos. Un oficial militar de cualquier país con cierto poder de fuego, así como cualquier ciudadano puede tener una computadora de marca estadounidense y fabricada en China. En principio eso no afecta seguridad nacional alguna. Sí afecta -naturalmente- la performance económica de la empresa y su rentabilidad. Pero Apple, Microsoft, Google Alphabet, IBM o Amazon pueden ser producidos y consumidos en cualquier lugar. Boeing, Lockheed Martin, General Dynamics, Raytheon, Northrop Gruman, no. Son tecnologías estratégicas.

Cuando hablamos de tecnologías comercialmente exitosas y de uso civil, también estas tuvieron un origen en la producción relacionada a la política y producción de Defensa, y un fuerte financiamiento del Estado central. El Estado generó las condiciones para que existiera innovación y desarrollo invirtiendo desde las arcas gubernamentales activamente parte del presupuesto para desarrollar sectores estratégicos. Se generaron así condiciones para el desarrollo, puesto que los capitales privados son siempre aversos al riesgo. La investigación básica la financia el sector público. Cuando llega el momento de comercializar, interviene la inversión privada como fue el caso de Internet, los semiconductores o la industria aeroespacial (MAZZUCATO, 2013), que son, en efecto, todos los casos que tratamos en el presente trabajo.

Imagen 1 – Instalaciones de Foxconn en China.



Fuente: Google Earth con edición propia (GOOGLE EARTH, 2017).

Solo hecho en América

Las tecnologías estratégicas no se producen en China, sino en Estados Unidos. Son parte de aquello que se denominó el Complejo Militar-Industrial del cual formaban parte no solo el Estado federal, sino empresarios, y otros actores de poder. Aquí juega fuerte la geopolítica, puesto que están ancladas dentro del marco territorial soberano. Eso no quiere decir que estas compañías hagan su juego solo localmente dentro del marco de la escala nacional. Estas empresas colocan sus productos en países aliados militarmente, como el Reino Unido, Israel, Arabia Saudita y otros (SIPRI FACT SHEET, 2017).

Estamos aquí hablando de corporaciones de gran tamaño y grandes ganancias con influencia económica y política en Estados Unidos y otros países. Sin embargo, las diez compañías vinculadas al consumo masivo de tecnología o del sector Defensa, todas colocan dividendos en guaridas fiscales (CITIZENS TAX JUSTICE, 2016), fugando dinero que se evitan tributar en su país de origen: en ese sentido, estamos discutiendo empresas que no solo influncian a la política militar e internacional, sino que también se comportan como cualquier actor económico que busca maximizar su lucro independientemente de la seguridad financiera del Estado o de los ciudadanos que con sus aportes impositivos, financian la maquinaria bélico-industrial que estos aportan para la consecución de una hegemonía global. Son actores globales, pero las tecnologías estratégicas tienen anclaje productivo local/nacional, mientras que las demás global.

Los militares de alto nivel en lugares de decisión del Pentágono en Estados Unidos han tenido una gran autonomía de decisión y grandes recursos que han dirigido la política de producción bélica en ese país, imprimiendo su huella en las decisiones de alta política dado que el tipo de industria que se desarrolló se constituyó en los medios para un objetivo de política exterior y de seguridad, pero -paradójicamente- muy influenciada por los propios burócratas de armas. Mientras la potencia vencedora de la Segunda Guerra Mundial tuvo por un breve tiempo el monopolio de las armas nucleares, el gasto bajó abruptamente, sobre todo tras el fin de la contienda en 1945. Pero una vez que la Unión Soviética consiguió la bomba atómica en 1949, esta tendencia se revirtió, y muchos dineros fueron desde las arcas del Estado a Defensa para el incipiente Complejo Militar-Industrial (HOOKS, 1990).

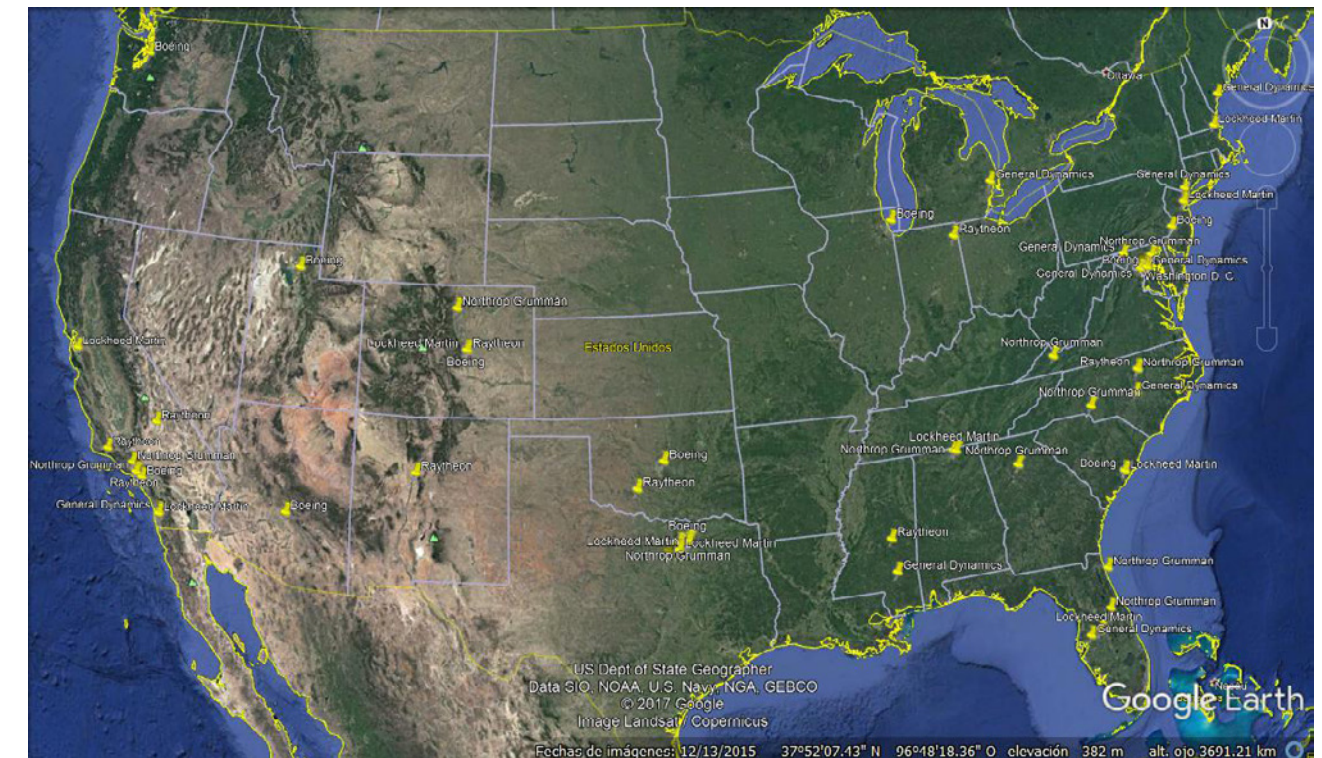
Las empresas estadounidenses analizadas tienen distribuida su producción solo en este país, y en distintas partes del territorio, en donde producen todo tipo de artefactos tecnológicos estratégicos: según Google Earth, estas empresa tiene distintas plantas de producción a lo largo de esta geografía.

Lockheed Martin tiene facilidades en Bethesda (Maryland), Chelmsford (Massachusetts), Palo Alto (California), Grand Prairie (Texas), Richardson (Texas), North Charleston (North Carolina), Edison (New Jersey), Huntsville (Alabama), Colorado Springs (Colorado), Lakeland (Florida). Boeing las tiene en Mesa (Arizona), Arlington (Virginia), Oklahoma City (Oklahoma), Chicago (Illinois), North Charleston (South Carolina), Richardson (Texas), Ridley Park (Pennsylvania), Kent (Washington), Seal Beach (California), Colorado Springs (Colorado). Raytheon tiene sus instalaciones en Forest (Misisipi), Fort Wayne (Indiana), Raleigh (North Carolina), Albuquerque (New Mexico), Lawton (Oklahoma), Goleta (California), Colorado Springs (Colorado), Fort Worth (Texas), El Segundo (California), Herndon (Virginia). Northrop Gruman las tiene en St Augustine (Florida), Atlanta (Georgia), Woodland Hills (California), Irving (Texas), Raleigh (North Carolina), Huntsville (Alabama), Redondo Beach (California), Boulder (Colorado), Baltimore (Maryland), Charlotte (North Carolina). Por último, General Dynamics tiene sus facilidades en Rochelle Park (New Jersey), Riverview (Florida), Hattiesburg (Mississippi), San Diego (California), Sterling Heights (Michigan), Fayetteville (North Carolina), Panama City (Florida), Fairfax (Virginia), Saco (Maine), y Corbin (Kentucky).

Estamos en una era de *outsourcing*, *offshoring*, alianzas, asociaciones, redes, y *clusters* desde que se abandonó la idea de internalizar las funciones tanto hacia arriba como hacia abajo de la cadena de suministro por efecto de la globalización (IAMMARINO; MC CANN, 2013). Pero también de *reshoring* en la cual las empresas están relocalizando en zonas más próximas la producción debido a distintas razones, especialmente por los costos del transporte, de la mano de obra que ya no es tan barata en otras partes del globo y además por la calificación de la misma, y la proximidad de los mercados (SANAHUJA 2017; FRATOCCHI *et al.*, 2016; FRATOCCHI *et al.*, 2014; TATE, 2014). De esta forma hay razones para creer que los países con capacidad de producción doméstica de tecnología

avanzada, tendrá mayores capacidades para reabsorber aquellos procesos industriales que vuelven a relocalizarse en su país, mientras que por el contrario, aquellos países que tuvieron durante los años de la globalización un fuerte crecimiento de industrias por el *offshoring* de los países centrales, y que han comenzado a desarrollar sus propias marcas y diseños -no meramente copiar- tendrán más chances de desarrollar un fuerte entramado de lo que en este trabajo hemos llamado industrias estratégicas. Todo esto dependerá de la geopolítica.

Imagen 2 – Instalaciones de empresas estratégicas en EEUU.



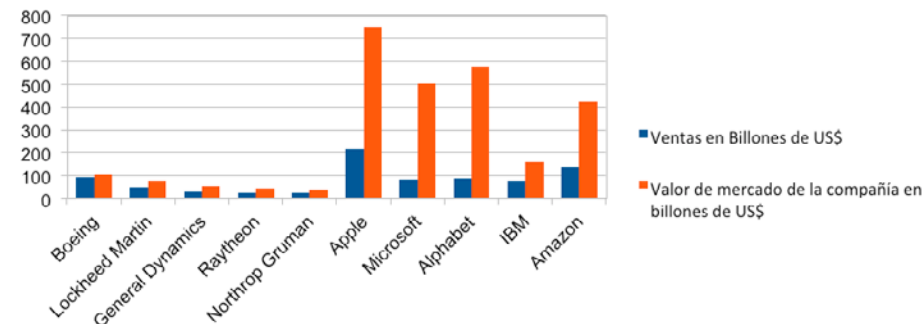
Fuente: Google Earth (GOOGLE EARTH, 2017).

Geopolítica de la tecnología

Parte de la evidencia encontrada es que las empresas que producen tecnologías estratégicas producen dentro de las fronteras nacionales de bandera mientras que las que no lo hacen dentro o fuera, pero su elección se debe a decisiones que obedecen a otro tipo de racionalidad instrumental, vinculada a la eficiencia, no a la seguridad o al poder nacional como en el primer caso. Esto responde a una espacialidad del poder, en este caso, el productivo. El poder político está asociado muy fuertemente al Estado moderno, y este tomado como un actor unitario, “como unidades de soberanía territorial [...], buscando mayor poder fuera de sus fronteras” (AGNEW, 2005, p. 37). De esta manera existe una rígida concepción territorial en la cual las unidades estatales operan por un sistema de estados territoriales: “una concepción más rica del contexto espacial mira al territorio del Estado como una de las tantos encuadres geográficos del poder político” (AGNEW, 2005, p. 39). Así, el poder no es una sumatoria

de capacidades -en este caso industriales- ni una posesión ejercida por un Estado que se comporta por motivos homologables a las necesidades, pasiones, o moral de poder del individuo.

Gráfico 1 - Ingresos y valor total de la compañía en billones de US\$ - Forbes (2017)



Fuente: elaboración propia en base a Forbes.com

El Estado, por el contrario, es una institución de poder, una más en un complejo entramado de relaciones. Dentro de su propia lógica de funcionamiento, se desenvuelve para conseguir los objetivos de poder de distintos actores que por lo general tienen influencia o poder sobre esta estructura institucional. Esta estructura favorece los proyectos industriales de las empresas en el territorio soberano o fuera de él. No obstante, dentro de las fronteras nacionales se fomentan y desarrollan las industrias de tecnologías estratégicas cuya lógica dual implica alto desarrollo, compra del Estado, uso bélico y poder. Pero esta es una de las tantas lógicas que operan superpuestas: para la observación de la producción *offshore*, no debe caerse en la trampa territorial, “que tiene muy enraizado el concepto por el cual se asume que la soberanía estatal moderna requiere de limitaciones claras del territorio que encierra” (AGNEW, 2005, p. 41).

La idea del poder de compra estatal no es nueva, y responde a mecanismos de proteccionismo y desarrollo endógeno de capacidades, siendo un mecanismo por el cual el Estado selecciona qué y cómo. En palabras de Portantiero (1989, p. 162) el

“financiamiento que la sociedad, [que] vía el gasto público, le otorga al sector privado, asume formas diversas, pero que pueden ser resumidas en cuatro fundamentales: los subsidios directos, las exenciones impositivas, la orientación del poder de compra del Estado y el proteccionismo, como salvataje corporativo de los riesgos de la competencia”.

Así, entendemos un instrumento que se da en las economías avanzadas de los países centrales:

En los países avanzados, la relación entre la gran empresa y el Estado parece alcanzar, en términos generales, un grado elevado de articulación; es una interdependencia que [...] no esta exenta de conflictos, pero que en lo fundamental parece responder coherentemente con los objetivos de funcionamiento y expansión del sistema en su conjunto. Las empresas buscan por parte del Estado, entre otros elementos, los siguientes: la legitimidad social para la función que ellas desempeñan. Es decir, el Estado debe avalar jurídica y políticamente la actividad productiva de estas grandes empresas. [...] La gran empresa aspira a que la acción económica del Estado, fundamentalmente en lo que se refiere a las políticas de inversión, financiamiento, subsidios y precios conformen un contexto económico coherente con sus necesidades y capacidad de expansión [...] [Aquí] pueden mencionarse el poder de compra del Estado como meta de la

política de acercamiento por parte de las grandes empresas, ya sea cuando se trata de servicios destinados al uso civil o al militar. Además del "mercado público" las empresas requieren la contribución financiera del Estado para el desarrollo de las actividades de investigación y desarrollo, y para la formación de los cuadros técnicos (FAJNZYLVER, 1976, p.29).

En consecuencia asumir que existe una política doméstica o externa es incorrecto dado que el mundo no se delimita por las líneas limítrofes. Sí existe una política exterior, es aquella política que hace un Estado hacia otro Estado, pero está entramada con una serie de otras políticas, de otros actores no estatales, o estatales de otros niveles. En realidad, lo que está sucediendo es un proceso en el cual la geopolítica se está desterritorializando, que es el proceso de la declinación de la soberanía estatal dada la incapacidad de controlar -léase ejercer poder- los flujos comerciales, la información, y las personas (FLINT, 2001).

Aquí se juegan dos lógicas distintas: el cliente. El principal cliente de las primeras compañías no estratégicas son actores privados. La lógica mercantil prima sobre cualquier otra, como oferta y demanda. Opuestamente, las tecnologías estratégicas tienen como cliente al Estado, y prima la lógica de racionalidad estratégica, de poder de compra del Estado, de seguridad nacional. Evidentemente las compañías estratégicas analizadas tienen también líneas de desarrollo civil, pero concretamente nos referimos a los desarrollos de tipo militar.

Aquí la competencia se da en los mecanismos oferentes de licitación en aquellos proveedores con *security clearance* (autorización de acceso para personas o empresas que cumplen con protocolos de seguridad). En este último caso, es un mercado mucho más regulado y direccionado, en el cual existe una construcción de confianza entre los proveedores de la tecnología y los organismos estatales, para que no se comparta la información de la investigación y desarrollo del producto, ni con empresas capaces de replicar copias de la ingeniería, ni con ningún Estado. La construcción del artefacto se hace mirando el propósito del mismo, y las necesidades tácticas que entre militares, técnicos y burócratas civiles deciden para cumplir con los planes de Defensa Nacional (BIJKER y PINCH, 2013; MACKENZIE, 2012).

La cuestión del poder de compra del Estado y la seguridad es primordial, puesto que refiere a dos procesos relevantes de la geoeconomía. En primer lugar, al incentivo mentado, al ya mencionado direccionamiento del desarrollo tecnológico en base a las políticas de la burocracia estatal. ¿Qué se va a desarrollar? ¿Cuántos recursos disponemos? ¿Cuál es el objetivo que queremos conseguir? Obtener ciertas capacidades tecnológicas -que son producidas en este caso por las cinco empresas estratégicas- es articular y aplicar capacidades para la política de Defensa que tiene aplicaciones concretas en una operación militar, pero también en el liderazgo de la vanguardia de la tecnología en ese segmento. El Estado, al garantizar la compra, asegura no sólo la venta de todas las unidades de la serie de artefactos producidos por la industria, sino que resulta el incentivo final para el desarrollo de artefactos que nadie más compraría por poder destructivo y escala. Evidentemente, también hay competencia en este caso. Los pocos Estados o empresas con capacidades similares buscarán equilibrar el poder de fuego, en un mercado extremadamente regulado y controlado, porque mediante espionaje, ingeniería, o meramente investigación y

desarrollo, buscarán equiparar, por lo que los incentivos de las empresas estratégicas y de los Estados para financiar nuevos desarrollos no acaba.

El desarrollo tecnológico estatal se relaciona con la inserción en un orden internacional, la capacidad de gestionar la diplomacia, las regulaciones internacionales, y los negocios a nivel global. En palabras de Ha-Joon Chang, “el desarrollo económico consiste en adquirir y dominar tecnologías avanzadas” (2008, p. 81). De acuerdo a Schoonmaker (2002), el discurso de la globalización oculta conflictos políticos y económicos. colocar mercancías con menor valor agregado en el mercado mundial, implica para los países de la periferia la continuidad de su situación.

Pero algunos países no centrales han tomado rumbos que acarrear el desarrollo de determinadas industrias relacionadas con tecnologías avanzadas, a costa de guerras comerciales, sanciones, competencia desleal, presiones diplomáticas formales e informales y fuerte intervención por parte de las empresas líderes con base en los países centrales. Este mercado deja poco lugar a la competencia, deja lugar a una fuerte regulación, mantiene el control de determinadas industrias avanzadas y de uso dual por parte de pocos actores, y limita la competencia solo a ellos. Por eso se puede hablar de un Orden Mundial Tecnológico (BLINDER, 2017). La producción de mercancías de tecnología no estratégica pueden producirse fuera de las fronteras nacionales y responde a la lógica de la globalización⁶.

Reflexiones finales

Pensar la locación de la producción, en clave de importancia geopolítica, de las principales compañías de tecnologías de telecomunicaciones, las productoras de tecnologías satelitales y las principales productoras de teléfonos celulares, computadoras, internet y otros artefactos de la computación nos ancla necesariamente al territorio y nos obliga a pensar en él. Analizando la geopolítica de las industrias estratégicas y las que no lo son, a partir del análisis de los casos de las cinco principales compañías de tecnología encontramos factores determinantes al momento de caracterizar cuáles son estratégicas y cuáles no, dónde pondrán estas sus plantas de producción, y las razones instrumentalizadas del por qué la elección geográfica de la planta de producción.

Las lógicas geopolíticas variarán de acuerdo al nicho tecnológico a fabricar: la elección para el desarrollo de las tecnologías estratégicas estará completamente mediatizada por argumentos de seguridad nacional, y de obtención de beneficios a través de la compra del las burocracias estatales de la Defensa y la Seguridad, así como de la política exterior hacia otros Estados que la diplomacia considera aliados. Quizás podría encontrarse mano de obra especializada en otros países, pero aquí la rentabilidad del negocio no es el argumento final. Tiene sentido: aviones de combate, drones, sistemas de armas aeroespaciales no se producen en masa. Muy por el contrario, las no estratégicas sí son producidas masivamente, y la fórmula costo-beneficio se presenta como la más importante, lo cual decide la localización de las facilidades de producción.

En suma, los motivos para producir en el propio territorio depende más que nada de quién es el cliente, y cuál es su propósito, siendo el *issue*

militar un argumento de peso a la hora de pensar integralmente la producción con la política de Defensa de y Seguridad Nacional. El volumen del mercado, sin embargo, no es determinante para producir en el país de bandera, sino que por lo menos en las cinco tecnologías no estratégicas aquí trabajadas, tienden a trasladarse fuera de las fronteras por cuestiones de ventajas comparativas en la economía de la producción. Estamos hablando de compañías que ganan billones de dólares. Por el contrario, el tipo de mercado si juega un papel crucial como se explicó para el otro grupo analizado, pues es el Estado quien es el comprador por motivos de alta política en el cual deciden invertir en tecnologías estratégicas. Aquí son negocios billonarios también, pero mucho menor en cantidad.

Los cambios geoeconómicos de la posglobalización están modificando las pautas de producción de las industrias, llevando a producir allí donde existe abaratamiento y competitividad en materia impositiva, de transporte, proximidad, cualificación de los operarios, y disponibilidad técnica. Toda este proceso que es de consumo masivo y que por ingresos, de acuerdo a Forbes están muchísimo mejor posicionadas en cuanto a beneficios obtenidos que las industrias estratégicas, representa la mayor parte de la dinámica geopolítica a escala global. Solo rompemos con la desterritorialización cuando el poder de compra es del Estado, cuando es la guerra o la superioridad estratégica aquella que guía las decisiones.

Resta reflexionar acerca del resto de la lista que prosigue a la selección de cinco casos. ¿El fenómeno es similar, se repite el patrón? ¿Hay excepciones? Este es objeto de futuros estudios en que se requiere rastrear el listado completo. Las afirmaciones herméticas esgrimidas al principio acerca de que tanto es arriba como abajo no aplica en efecto a la política tecnológica. Dominar todo el rango necesario de la tecnología que va arriba, en altura, para iluminar con su señal a Tierra, como también tener la infraestructura terrestre, son condiciones indispensables para tener el dominio de todo el espectro. Mas producir las tecnologías de abajo, de Tierra, como los software y hardware necesario para las comunicaciones, si bien son un mercado codiciable y billonario, no son un negocio estratégico: quizás sí, estrictamente, si hablamos del significado del tamaño del negocio para el capitalista y su Estado de procedencia.

Opuestamente, las tecnologías de arriba, como las satelitales si lo son. Las tecnologías estratégicas parecen por su posición cumplir con la etimología de la palabra estrategia, el arte de dirigir ejércitos: arte que se ejercía en el campo de batalla en una posición más elevada del terreno, para ver todo desde las alturas. Colocar un satélite en órbita es un proceso complejo que unos pocos gobiernos y contratistas pueden lograr. Fabricarlo, también. Lo mismo sucede con otras industrias aeroespaciales. Eso explica que la producción se encuentre asegurada, allí donde las capacidades de ejercicio de soberanía son plausibles, y las fuerzas del Estado tienen un mayor nivel de control.

Bibliografía

AGNEW, John. Hegemony. **The new shape of global power**. Philadelphia: Temple University Press, 2005.
 BIJKER, W. y PINCH, T.,. La construcción social de hechos y artefactos: o acerca de cómo la sociología de la ciencia y la sociología de la tecnología pueden beneficiarse mutuamente. En:

6. China está produciendo tecnologías que pueden ser consideradas estratégicas por el largo proceso de desarrollo e industrialización que tuvo por décadas, también en parte a la llamada ingeniería reversa. Algunas de las empresas estadounidenses que aquí llamamos estratégicas producen en China, y todo indica que esta tendencia seguirá. Sin embargo, no producen la tecnología militar cuya regulación está al orden del día dada la competencia en este campo por parte de ambos países, puesto que China se encamina también a obtener el status de potencia militar.

THOMAS, H. y BUCH, A. (Coords.). **Actos, actores y artefactos. Sociología de la Tecnología.** Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, p. 19-62, 2013.

BLINDER, Daniel. **Orden Mundial y tecnología. Análisis institucional desde la perspectiva geopolítica en la semiperiferia:** la tecnología espacial y de misiles en Argentina y Brasil. *Revista Geopolítica(s)*, Universidad Complutense: Madrid. v.8, n. 2, p. 177-202, 2017.

BOGUE, Robert. **What future for humans in assembly?**. *Assembly Automation*, v. 34, n. 4, p. 305 – 309, 2014.

CHAN, Jenny; PUN, Ngai; SELDEN, Mark. **The politics of global production:** Apple, Foxconn and China's new working class. *New Technology*, v. 28, n. 2., p. 100-115, 2013.

CHASE-DUNN, Christopher; REIFER, Thomas. **US Hegemony and Biotechnology:** The Geopolitics of New Lead Technology. Working paper n° 9. Institute for Research on World Systems, Universidad de California. 2002. Disponible en: <<http://irows.ucr.edu/papers/irows9/irows9.htm>> Consultado: 20 Sep. 2016.

CHANG, Ha-Joon. **Bad Samaritans. The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism.** New York: Bloomsbury, 2008.

CITIZENS FOR TAX JUSTICE. **“Fortune 500 Companies Hold a Record \$2.4 Trillion Offshore”**. 2016. disponible en: <http://ctj.org/ctjreports/2016/03/fortune_500_companies_hold_a_record_24_trillion_offshore.php#.WcQqZdFrzIU> Consultado: 21 de Sep. 2016.

COMPUTER WORLD. **“Kindle screen maker will increase capacity to meet demand”**. 28 Jul. 2010. Disponible en: <<https://www.computerworld.com/article/2519700/smartphones/kindle-screen-maker-will-increase-capacity-to-meet-demand.html>> Consultado: 30 Agosto 2017.

CORIAT, Benjamin; WEINSTEIN, Oliver. **Patent regimes, firms and the commodification of knowledge.** *Socio-economic Review*. v.10., p.267-292. 2011.

CUPITT, Richard. **Reluctant Champions.** U.S. **Presidential Policy and Strategic Export Controls.** New York. Routledge. 2000.

EUROPEAN CHAMBER. **China Manufacturing 2025.** Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces. European Union Chamber of Commerce in China. p. 1-64. Disponible en: <www.europeanchamber.com.cn> Consultado: 30 Ago. 2017.

FAJNZYLBER, Fernando. **Oligopolio, empresas trasnacionales y estilos de desarrollo.** El Trimestre Económico. v.43., N°n. 171(3)., p.625-656. 1976.

FLINT, Colin. **The geopolitics of laughter and forgetting:** A worldsystems interpretation of the postmodern geopolitical condition. *Geopolitics*. v.6, n. 3., p. 1-16. 2001.

FORBES. **“Manufacturing In China Can Give Your Business The Competitive Advantage”**. 07 Feb. 2014 Disponible en: <<https://www.forbes.com/sites/allbusiness/2014/02/07/manufacturing-in-china-can-give-your-business-the-competitive-advantage/#33a9af352774>> Consultado: 18 Sep. 2017.

FORBES. **The World's Largest Public Companies.** <https://www.forbes.com/global2000/list/> Consultado: 11 Septiembre 2017.

FRATOCCHI, L.; ANCARANI, A.; BARBIERI, P.; DI MAURO, C.; NASSIMBENI, G.; SARTOR, M.; VIGNOLI, M.; ZANONI, A. **Motivations of manufacturing reshoring:** an interpretative framework. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*. v.46 n. 2., p. 98-127. 2016.

FRATOCCHI L.; DI MAURO C.; BARBIERI P.; NASSIMBENI G.; ZANONI A. **When manufacturing moves back:** Concepts and questions. *Journal of Purchasing & Supply Management*. v. 20., p 54-59. 2014.

GERSHWIN, Lawrence. Foreword. En DAVIS, Z., LEHMAN, R., NACHT, M., et. al. **Strategic Latency and World Politics:** HowTechnology is Changing Our Concepts of Security. Center for Global Security Research at Smashwords. Lawrence Livermore National Laboratory: Livermore CA. 2014.

GOOGLE EARTH. Consultado: 02 Oct 2017.

HOOKE, Gregory. **The Rise of the Pentagon and U.S. State Building:** The Defense Program as Industrial Policy. *American Journal of Sociology*. v. 96, n. 2., p.358-404. 1990.

HURTADO, Diego; LUGONES, Manuel; SURTAYEVA, Sofya. **Tecnologías de propósito general y políticas tecnológicas en la semiperiferia: el caso de la nanotecnología en la Argentina.** *Revista CTS*, n 34, v. 12, p. 65-93. Feb. 2017. Disponible en: <https://www.redalyc.org/html/924/92452927003/html>

IAMMARINO, Simona; MAC CANN. **Multinationals and Economic Geography Location, Technology and Innovation.** Massachusetts. Elgar. 2013.

IBM. **“Foxconn Teams With IBM to Fight Asia Pacific Region's Carbon Emissions”**. 04 Mar. 2009. Disponible en: <<https://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/26836.wss>> Consultado: 11 Septiembre 2017.

INTERNATIONAL BUSINESS TIMES. **“Chinese Contractors: Foxconn's Underage Worker Use Affects Sony, Google, Apple, Amazon, Nokia”**. 17 Oct. 2012. Disponible en: <<http://www.ib-times.com/chinese-contractors-foxconns-underage-worker-use-affects-sony-google-apple-amazon-nokia-847987>> Consultado: 11 Sept 2017.

LEHMAN, Ronald. Unclear and Present Danger: The Strategic Implications of Latent, DualUse Science and Technology. En: DAVIS, Z., LEHMAN, R., NACHT, M., et. al. **Strategic Latency and World Politics:** HowTechnology is Changing Our Concepts of Security. Center for Global Security Research at Smashwords. Lawrence Livermore National Laboratory: Livermore CA. 2014.

LÜTHJE, Boy. **Why no fordism in China?** Regimes of Accumulation and Regimes of Production in Chinese Manufacturing Industries. Institut für Sozialforschung. Working Paper N°n. 3. Goethe Universität: Frankfurt. 2014. Disponible en: <<http://www.ifs.uni-frankfurt.de/wp-content/uploads/IFS-WP3-Luethje-Why-No-Fordism-in-China1.pdf>> Consultado: 18 Sep. 2017.

MACKENZIE, Donald. **“Missile Accuracy:** A Case Study in the Social Processes of Technological Change”. En: BIJKER, Wiebe; HUGHES, Thomas; PINCH, Trevor, et al. *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*. MIT University Press: Massachusetts. 2012.

MAZZUCATO, Mariana. **The entrepreneurial state:** debunking public vs. private sector myths. London Anthem Press. 2013.

MICHALSKI, Wolfgang. Support Policies for Strategic Industries: An Introduction to the Main Issues. p. 7-14. In: OECD. **Strategic Industries in Global Economies.** Policy Issues for the 1990s. Paris. OECD International Futures Programme. 1991.

NSDD 189 / NATIONAL SECURITY DECISION DIRECTIVE 189. **National Policy on Transfer of Scientific, Technical and Engineering Information.** National Archives Catalog. En línea: <<https://catalog.archives.gov/id/6879779>> [Consultado el 13 de Junio de 2018].

PORTANTIERO, Juan Carlos. La múltiple transformación del Estado latinoamericano. Nueva Sociedad, n°104. p.158-168. 1989.

RUTTAN, Vernon. **Is War Necessary for Economic Growth?** Military Procurement and Technology Development . Oxford: Oxford University Press. 2006.

SANAHUJA, José. Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En: **Seguridad Internacional y Democracia:** guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017. p. 41-77. 2017. Disponible en: <<http://www.ceipaz.org/images/contenido/ANUARIOCOMPLETO%202017.pdf>> Consultado: 30 Ago. 2017.

SCHOONMAKER, Sara. **High-Tech Trade Wars. U.S. – Brazilian conflicts in the global economy.** Pittsburgh: Pittsburgh University Press. 2002.

SIPRI FACT SHEET. **“Trends in International Arms Transfers, 2016”**. Stockholm:

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). 2017. Disponible en: <<https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-in-international-arms-transfers-2016.pdf>> Consultado: 21 Sep. 2017.

TATE, Wendy. **Offshoring and reshoring:** U.S. insights and research challenges. *Journal of Purchasing & Supply Management*. v. 20. , p. 66-68. 2014.

THE ECONOMIST. **“Made in China?** Asia's dominance in manufacturing will endure. That will make development harder for others”. 12 Mar. 2015. Disponible en: <<https://www.economist.com/news/leaders/21646204-asias-dominance-manufacturing-will-endure-will-make-development-harder-others-made>> Consultado: 18 Sep. 2017.

THE GUARDIAN. **“Xbox assembly workers in China threaten mass suicide over jobs dispute”**. 12 Ene. 2012. Disponible en: <<https://www.theguardian.com/world/2012/jan/12/xbox-assembly-workers-threaten-mass-suicide>> Consultado: 11 Sep. 2017.

WALLERSTEIN, Immanuel. **El moderno sistema mundial.** Tomo I. Méjico: Siglo XXI. 2005.

La cooperación descentralizada y las estructuras institucionales para la internacionalización de los gobiernos no centrales: Los casos de Bogotá y Ciudad de México



A cooperação descentralizada e as estruturas institucionais para a internacionalização dos governos não centrais: os casos de Bogotá e da Cidade do México

3. Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina, Magister en Desarrollo y Ayuda Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, España, Internacionalista de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Colombia. Actualmente, se desempeña como Decana de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Sede Campus Nueva Granada de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Cajicá/Colombia. ORCID: 0000-0002-5563-3994

Denisse A. Grandas Estepa¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n2.p58

Recibido el 11 de julio de 2018
 Aprobado el 01 de octubre de 2018

RESUMEN

La cooperación descentralizada es una modalidad a través de la cual los Gobiernos No Centrales (GNC) han promovido sus asuntos internacionales y de cooperación. Por esta razón, muchos de estos gobiernos han impulsado la institucionalización a través de la vinculación de áreas dedicadas a tal fin y la definición de políticas y estrategias como medios para legitimar las relaciones con sus socios internacionales. Bajo este contexto, el artículo tiene como objetivo examinar los factores explicativos de los procesos de institucionalización de la cooperación descentralizada de Bogotá y Ciudad de México, con el propósito de identificar similitudes, diferencias, tendencias y oportunidades más representativas. Para lograr este propósito, se revisaron fuentes primarias y secundarias y se realizaron entrevistas a funcionarios de los gobiernos de Bogotá y Ciudad de México entre el 2016 y 2017. El planteamiento principal considera que la tendencia a institucionalizar estos procesos viene de la mano de prácticas comunes y patrones preestablecidos que ayudan a mantener y legitimar los campos organizacionales dedicados a los asuntos internacionales.

Palabras clave: cooperación descentralizada; Colombia; México; Bogotá; Ciudad de México; institucionalización.

RESUMO

A cooperação descentralizada é uma modalidade através da qual os Governos Não Centrais (GNC) promovem os seus assuntos internacionais e de cooperação. Por esta razão, muitos dos governos têm estimulado a institucionalização através da vinculação de áreas dedicadas a esse fim e a definição de políticas e estratégias como meios para legitimar as relações com os seus sócios internacionais. Neste contexto, o artigo tem como objetivo examinar os fatores explicativos dos processos de institucionalização da cooperação descentralizada

de Bogotá e da Cidade do México, com o propósito de identificar semelhanças, diferenças, tendências e oportunidades mais representativas. Para alcançar este propósito, fez-se uma revisão de fontes primárias e secundárias e realizaram-se entrevistas a funcionários dos governos de Bogotá e da Cidade do México entre 2016 e 2017. A proposta principal consiste em que a tendência a institucionalizar estes processos vem associada a práticas comuns e padrões pré-estabelecidos que ajudam a manter e legitimar os campos organizacionais dedicados aos assuntos internacionais.

Palavras-chave: cooperação descentralizada; Colômbia; México; Bogotá; Cidade do México; institucionalização

Introducción

La globalización es un fenómeno que empieza a hacer presencia desde la segunda mitad del siglo XX y cuyo fundamento se orienta hacia la promoción de las economías de mercado, el intercambio fluido de bienes y servicios, la reducción progresiva de las fronteras (LASCURA-IN; LÓPEZ, 2013) y la aparición de nuevos actores que interactúan en el sistema internacional, para llevar a cabo relaciones de tipo económico, comercial y político.

Como parte de esta dinámica, los gobiernos no centrales (GNC)², han empezado a jugar un rol fundamental en la gestión y establecimiento de relaciones de cooperación internacional, con el propósito de aumentar su presencia internacional y responder a los desafíos del desarrollo.

Por esta razón, la cooperación descentralizada (COD), entendida como el conjunto de acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales (APC-COLOMBIA, 2013, p. 2), ha sido una modalidad promovida desde los asuntos internacionales de los GNC y desde el contexto en el cual que se despliega una parte de las políticas de cooperación para el desarrollo a nivel mundial.

Este contexto ha llevado a que los GNC comiencen a vincular dentro de sus actividades de gestión pública la cooperación internacional como un mecanismo para promover su internacionalización y/o gestionar recursos económicos y técnicos para sus proyectos y programas de desarrollo. Para ello, impulsan la creación de estructuras y procedimientos organizativos como un medio para institucionalizar, legitimar y establecer relaciones con sus socios internacionales. Alrededor de estas estructuras, materializadas en oficinas de cooperación o relaciones internacionales, secretarías, asesores en asuntos internacionales, agencias independientes, entre otros, se crean reglas, normas y directrices que guían el comportamiento del gobierno y moldean las expectativas generadas en el ámbito de acción correspondiente (JACKSON; SORENSEN, 2010).

En América Latina, esta tendencia ha sido más evidente en ciudades capitales e intermedias. Por esa razón, Bogotá y Ciudad de México se convierten en ejemplos representativos que reflejan gran parte de estas dinámicas en la región y permiten definir algunas variables de análisis. Así, por ejemplo, y pese a que estas dos ciudades pertenecen a modelos de estado diferentes (unitario y federal, respectivamente), el panorama administrativo e institucional en materia internacional muestra algunas

2. Este artículo adoptará la denominación de gobiernos no centrales, para referirse a las entidades territoriales que dentro de la división política se encuentran en el nivel intermedio y local y que cuentan con autonomía para administrar sus propios recursos naturales, financieros y sociales.

características comunes y diferenciadas, vinculadas a los marcos jurídicos e institucionales que soportan los campos organizacionales para tal fin, los documentos programáticos y de política y las tendencias de sus iniciativas de cooperación de los últimos años.

Adicionalmente, su perfil como capitales las ha llevado a concebir la COD como una herramienta para promover sus asuntos internacionales que sobrepasa el modelo tradicional y asistencialista que por años ha caracterizado la cooperación Norte-Sur, lo cual puede ser resultado de los avances de sus procesos de institucionalización.

Atendiendo a este contexto, el artículo tiene como objetivo examinar los factores explicativos de los procesos de institucionalización de la cooperación descentralizada tomando como casos de estudio las ciudades capitales de Bogotá y Ciudad de México.

Para lograr tal propósito, una primera parte contextualiza los enfoques a través de los cuales puede ser explicada esta modalidad de cooperación. Posteriormente, se plantean algunos elementos fundamentales para comprender las dinámicas de la COD y el impulso de las estructuras institucionales para promover los asuntos internacionales. Para ello, se examina la institucionalización de la cooperación internacional de los casos de Bogotá y Ciudad de México para identificar las similitudes, diferencias, tendencias y oportunidades más representativas. Por último, una tercera parte, presenta unas consideraciones finales para complementar la reflexión.

Durante el proceso de investigación se tuvieron en cuenta fuentes primarias y secundarias las cuales fueron complementadas con el trabajo de campo realizado en Bogotá y Ciudad de México en los años 2016 y 2017, en el cual se adelantaron una serie de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de las administraciones públicas de las dos ciudades capitales.

Los Gobiernos no Centrales (GNC) y el impulso de la cooperación descentralizada: un panorama general.....

La COD ha sido considerada como una modalidad de relacionamiento exterior de los GNC a través de la cual las entidades territoriales han impulsado sus asuntos internacionales.

A partir de esta constatación, el abordaje teórico para explicar las relaciones internacionales de los GNC y la COD ha estado soportado en la teoría de la interdependencia compleja de la década de los setenta, como punto de referencia para explicar la presencia de nuevos actores en el escenario internacional (KEOHANE; NYE, 1973; KEOHANE, 1984; KEOHANE; NYE, 1989).

En ese entonces, los asuntos globales empezaron a abordarse trascendiendo el enfoque Estado-céntrico de los realistas, en un entorno en el cual los “contactos, coaliciones e interacciones a través de fronteras estatales no son controladas por los órganos centrales de la política exterior de los gobiernos” (KEOHANE; NYE, 1973 apud KUZNETSOV, 2015, p. 35).

Este nuevo paradigma tuvo como grandes impulsores a Robert Keohane y Joseph Nye, quienes reconocen como actores del sistema internacional a la generalidad de agentes que confluyen en el escenario internacional tales como, agentes económicos y financieros, organizaciones

no gubernamentales, organismos internacionales, GNC, además de los Estados y los operadores de la sociedad civil (DÍAZ, 2008). Los precursores de esta corriente buscan explicar los acontecimientos mundiales a partir de las relaciones entre estos actores, desde la lógica de la globalización y el libre mercado (DÍAZ, 2008, p. 36). Este enfoque reconoce la presencia de los GNC en el escenario internacional y permite, a partir de estos vínculos transnacionales, promover las iniciativas de cooperación internacional como un medio efectivo para el beneficio mutuo.

Al respecto, Cornago (2010) afirma que la presencia de los GNC en el ámbito internacional tiene su origen en la respuesta a los desafíos del contexto internacional. Una explicación de esto podría evidenciarse en el impulso de una nueva agenda internacional más integrada en los años setenta. En ese entonces, los temas político-militares que centraron la atención de los realistas, fueron remplazados no solo por aspectos comerciales y financieros propios de la globalización, sino además por temas del desarrollo, que, en último término, deben tener una base territorial precisa. Es decir, bajo la corriente de la interdependencia se conciben una multiplicidad de temas en la agenda de las relaciones interestatales sin una jerarquía definida y en los cuales intervienen diversas instancias gubernamentales y en distintos niveles. Además de ello, se otorga una primacía a la cooperación por encima del conflicto (DÍAZ, 2008, p. 36).

En correspondencia con esta dinámica, en los años ochenta comienzan los estudios sobre la vinculación de los GNC en las relaciones internacionales y con ello un marco conceptual para definir estas iniciativas. Autores como Duchacek (1984, 1986, 2001), y luego Soldatos (1990), Kincaid (1990), Hocking (1993), Jeffery (1999) y Aguirre (2001, 2013) han establecido un marco de referencia en el que se plantean las discusiones alrededor del concepto más adecuado para definir las actividades internacionales de estos gobiernos (paradiplomacia, diplomacia multinivel, protodiplomacia, entre otros). De la misma manera, esta literatura explica, a partir del estudio de los regímenes federales, los factores que han promovido su vinculación en el escenario internacional, tales como la globalización, la interdependencia y los procesos de democratización y de descentralización administrativa. Otros autores han recogido estas discusiones para plantear escenarios a partir del análisis de casos en Norteamérica (KUZNETSOV, 2015; KINCAID, 1999; PAQUIN, 2003), en México (SCHIAVON, 2006, 2010) y en Brasil (SALOMÓN, 2007, 2008, 2012).

Estas posturas teóricas sobre paradiplomacia y sus debates conceptuales, permiten reconocer que los GNC son, en efecto, unidades cada vez más autónomas en su accionar, las cuales empiezan a ser protagonistas en el escenario internacional a partir de las interconexiones globales y la reducción progresiva de las fronteras, lo cual marca el inicio de un proceso de coexistencia entre los actores por excelencia de las relaciones internacionales –los estados- y los gobiernos subnacionales, en la búsqueda del desarrollo.

De esta manera, existen mecanismos que “facilitan” la inserción e interacción de dichos actores y, por tanto, la COD se constituye en una herramienta para demostrar el posicionamiento de los GNC en el escenario internacional y satisfacer sus intereses frente al desarrollo.

Siguiendo con los postulados teóricos anteriormente descritos, y bajo una perspectiva institucionalista, las relaciones de interdependencia entre diversos actores del desarrollo que están presentes en el sistema internacional, se llevan a cabo mediante redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos. Se trata de un conjunto de acuerdos gubernamentales que tienen un efecto sobre esas relaciones de interdependencia y que conforman lo que se denominan los regímenes internacionales (KEOHANE; NYE, 1989). Krasner (1982), los define como un “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en determinada área de las relaciones internacionales”. En esta misma dirección, y como lo mencionan Dimaggio y Powell (1999), “los regímenes son instituciones ya que se basan en, dan homogeneidad a y reproducen las expectativas normales, y al hacerlo estabilizan el orden internacional”.

Así, por ejemplo, desde la Segunda Guerra Mundial se han desarrollado un conjunto de reglas y procedimientos para guiar a los estados y actores transnacionales en una amplia variedad de áreas, entre las cuales se encuentran la ayuda internacional, la protección ambiental, la política monetaria internacional, el comercio internacional, etc (KEOHANE; NYE, 2011).

En este caso, el régimen internacional de ayuda al desarrollo ha estado fundamentado en argumentos políticos-estratégicos y económicos de los países desarrollados. Ha sido un sistema promovido por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través del cual, los países llamados “donantes” han establecido reglas, políticas y prioridades de la ayuda al desarrollo a nivel mundial.

Este régimen se ha caracterizado por ser Estado-céntrico, es decir, ha estado soportado en el protagonismo del Estado el cual se ha visto en parte debilitado por las dinámicas de la globalización y con ello, la proliferación de nuevos actores (SANAHUJA, 2001).

Las dinámicas de este régimen han venido transformándose como consecuencia de la evolución en el concepto de desarrollo, los cambios en la geopolítica mundial y la participación de nuevos actores en el escenario internacional como las organizaciones de la sociedad civil, las empresas multinacionales, los GNC, y con ello, la promoción de nuevas modalidades, como la cooperación sur-sur y triangular y la cooperación descentralizada.

En este contexto, la presencia de los actores locales resulta fundamental no solo para promover procesos de desarrollo humano local sino además para impulsar la agenda internacional de desarrollo y avanzar en el propósito del desarrollo sostenible. En efecto, el marco institucional de la cooperación internacional reconoce la importancia del nivel local en los procesos de desarrollo y en la agenda de eficacia de la ayuda. Al respecto, Martínez y Sanahuja (2012) plantean que este reconocimiento es necesario para la gobernanza global a través de la participación de esos actores en la definición, planificación y gestión de las políticas de cooperación internacional. Así, los autores argumentan que los GNC pueden contribuir

con la articulación multinivel como elemento para la gobernanza global y la aportación de valor específico a los procesos de desarrollo.

La COD implica entonces, una cooperación promovida desde los GNC de diferentes estados e involucra temas muy diversos de desarrollo presentados a escala regional y/o local. Es una cooperación que tiende a convertirse en un instrumento que aporte al fortalecimiento institucional de las autoridades locales, a las capacidades y oportunidades para el desarrollo local, a través de las asociaciones, la participación en redes, la transferencia de conocimiento y experiencias locales, la financiación de proyectos acordes con la realidad local, entre otros.

La COD y la institucionalización en los GNC

Marco general

La dinámica histórica de la cooperación internacional permite evidenciar como el discurso relacionado con la práctica de la COD ha estado fundamentado en el tradicional paternalismo Norte-Sur de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Esto parece lógico en razón a que, un gran porcentaje de este tipo de relaciones se ha adelantado de manera especial entre la Unión Europea y América Latina.

En consecuencia, la práctica tradicional de la COD ha estado ligada al marco institucional del régimen internacional de ayuda que ha marcado una clara relación “donante-receptor” en la que predomina la asimetría y la financiación de proyectos de corto plazo mediante las subvenciones a ONG (Martínez y Sanahuja, 2009). Así, los GNC de países del norte se convirtieron en financiadores de iniciativas que, en algunos casos, eran implementadas por ONG de desarrollo. Durante muchos años, este fue el caso, por ejemplo, de las comunidades autónomas y ayuntamientos españoles, quienes empezaron a establecer oficinas y planes de cooperación internacional para otorgar recursos (en un gran porcentaje a través de convocatorias a ONG) con el propósito de financiar proyectos en países en desarrollo.

A partir de este contexto, se puede afirmar que a pesar de las bondades de la COD (mayor cercanía a la población, relaciones entre socios homólogos, fortalecimiento del desarrollo local, entre otros), esta modalidad terminó por trasladar las prácticas promovidas por la AOD desde los cooperantes miembros del CAD y se convirtió en un instrumento que acentuaba las relaciones Norte-Sur, la asimetría y las iniciativas de financiación económica desde GNC del norte hacia GNC de países del sur.

No obstante, ello, la COD comienza a tener nuevas dinámicas que favorecen las relaciones entre socios, con intereses locales de desarrollo, en los cuales los GNC asumen un mayor liderazgo y buscan un tipo de relación directa que contribuya con la gestión pública local. Este tipo de relaciones se soporta en las experiencias locales para la transferencia de conocimientos y buenas prácticas, el fortalecimiento institucional y el apoyo a la gobernabilidad local. Adicionalmente, se promueve la vinculación en los procesos locales no solo de las ONG sino, además, de las Universidades, los movimientos sociales, las empresas, entre otros.

A partir de tales transformaciones, es posible evidenciar que a pesar de haber sido una modalidad de la AOD promovida desde el CAD, ha empezado a perfilarse de manera más acentuada como un instrumento de proyección internacional de los GNC y, por tanto, no solo responde a las necesidades de financiación de las entidades territoriales sino, además, a un componente de la gestión pública subnacional.

Por esa misma razón, la tendencia muestra cómo cada vez más, estas entidades comienzan a vincular dentro de sus actividades de gestión pública la cooperación internacional como un mecanismo para promover sus asuntos internacionales y/o gestionar recursos económicos y técnicos para sus proyectos y programas de desarrollo local. Para ello, impulsan la creación de estructuras y procedimientos organizativos como un medio para institucionalizar y legitimar estos procesos.

Así entonces, la vinculación de la cooperación internacional en los asuntos públicos no solo del nivel central sino del subnacional, supone avanzar hacia procesos de institucionalización para ordenar, coordinar, estructurar, sistematizar, conducir y planear las actividades internacionales que benefician la coherencia, la complementariedad, la armonización y la apropiación de los programas o proyectos que se implementan (GRANDAS; PRADO, 2017).

Esto parece lógico en razón a que, “la estructura, el diseño y la funcionalidad de las agencias de cooperación internacional, organismos multilaterales, mecanismos de cooperación, etc, juegan un rol trascendental y permiten determinar la capacidad de estos entes para conseguir sus objetivos” (KARNS; MINGTS, 2010, en PRADO; OCHOA, 2017, p. 290).

Desde la perspectiva del institucionalismo y el análisis organizacional, se plantea como los campos organizacionales, que para este caso son las oficinas de relaciones internacionales o cooperación internacional, existe una homogeneidad de prácticas y acuerdos y una reproducción de estructuras y reglas, generando un isomorfismo institucional en el que se establecen normas y procedimientos que son los que terminan por legitimar los procesos (DIMAGGIO; POWELL, 1999).

Al respecto Fejerskov (2016) plantea como el campo de la cooperación para el desarrollo ha estado expuesto a los cambios de los regímenes internacionales lo cual ha determinado las prácticas y discursos de moda. De esta manera, y de acuerdo con la teoría institucional, a medida que las ideas influyen en las acciones, pueden convertirse en “lógicas institucionales” que terminan por dirigir los cambios institucionales y organizacionales.

En esta misma dirección, los nuevos actores que participan en la cooperación, como los GNC, las ONG, las empresas, los movimientos sociales, etc., llevan consigo una cultura organizacional particular y contextos que configuran su modo de operar y su relación con otros actores. Así, algunos de ellos desafían la legitimidad y la autoridad tradicional y organizacional que ha dominado por décadas las relaciones norte-sur y otros, participan o muestran interés en los acuerdos, normas y principios globales que gobiernan y homogeneizan las prácticas y los patrones de la cooperación internacional (FEJERSKOV, 2016).

El contexto descrito muestra cómo los GNC terminan por acogerse a ciertas reglas y a asumir ciertos patrones con el propósito de mantener relaciones con sus socios cooperantes y replicar prácticas organizacionales como mecanismos de legitimación de su acción internacional.

En este marco, Salomón (2012) plantea, por ejemplo, que la COD puede ser considerada como una institución internacional refiriéndose con este término a un conjunto de ideas, arreglos institucionales, normas, reglas y prácticas formalizadas. De esta manera, la COD es una política pública con arreglos institucionales resultado de prácticas específicas de actores individuales.

Bajo este mismo contexto y de acuerdo con Meyer y Rowan (1999), comúnmente se crean profesiones, políticas y programas que vienen acompañados de productos y servicios para ser producidos y ofrecidos. Esta dinámica genera nuevas organizaciones y obliga a las que ya funcionan a vincular nuevas prácticas, procedimientos y reglas institucionalizadas en la sociedad. De este modo, las organizaciones que siguen este camino automáticamente incrementan su legitimidad y su supervivencia más allá de la eficacia y pertinencia de las prácticas, reglas y procedimientos adquiridos. Así, muchas organizaciones reflejan marcadamente los mitos y ceremonias (como rutinas institucionales), más que las demandas de sus actividades de trabajo.

Desde la perspectiva de los procesos relacionados con la cooperación internacional en los GNC, este planteamiento permite examinar cómo la vinculación de los temas internacionales en sus estructuras organizacionales termina por crear nuevos espacios, reglas, procedimientos y prácticas de gestión pública del orden subnacional. Estos a menudo obedecen y surgen como una reproducción de modelos preestablecidos, que en algunas ocasiones vienen influenciados por los dictámenes del régimen de ayuda internacional.

Al respecto, Krasner (2001) argumenta que las instituciones ofrecen guiones que hacen que los individuos interioricen concepciones que provienen de las estructuras institucionales, lo que termina generando patrones que se transmiten y reproducen por mimetismo. Sin embargo, estos patrones no siempre pueden ser adecuados para el contexto en el cual se aplican.

En el ámbito de la COD y los procesos de institucionalización, esto parece bastante claro. Un municipio pequeño puede tener el interés de impulsar un área organizacional para promover sus asuntos internacionales, pero su capacidad técnica, profesional y financiera no le permitirá llevar a cabo una gestión eficiente y eficaz como la de una ciudad capital.

De la misma manera, una organización puede decidir nuevas normas y reglas que emanan del medio institucional y que legitiman sus procesos, pero en su interior mantener las prácticas habituales e informales. Al respecto, algunos GNC, bajo el ideal de legitimar sus asuntos internacionales orientan su accionar hacia la construcción de estrategias de internacionalización y/o cooperación internacional, que no siempre se traducen en una mayor eficacia y eficiencia de sus actividades y tan solo se convierten en el medio para evidenciar ante otros operadores con los que existe una articulación subordinada, el grado de institucionalización y de planeación de

sus asuntos internacionales a fin de presentarse, “como una organización adecuada, racional y moderna” (MEYER; ROWAN, 1999, p. 83).

El panorama latinoamericano

A la luz de los anteriores planteamientos, la tendencia en algunas ciudades de países en América Latina como México, Colombia, Chile, Perú, Argentina y Brasil, entre otros, muestra como la cooperación internacional y los asuntos internacionales han venido vinculándose en las estructuras organizacionales de gestión pública con algunas características que se reflejan en la conformación de oficinas, legislaciones, políticas, estrategias, recursos financieros y humanos.

Zubelzú (2008), por ejemplo, define cuatro tipos de diseño organizacional o institucional y de perfiles de gestión de las provincias argentinas: a) provincias en las que las áreas, subsecretarías o direcciones encargadas de los asuntos externos se vinculan dentro de la estructura de un Ministerio de Producción (Buenos Aires, Chaco, Santa Fe y la Pampa); b) provincias que tienen o han tenido un área para trabajar específicamente los temas internacionales desde un enfoque que sobrepasa el ámbito productivo-comercial, como las Secretarías y Direcciones de Comercio Exterior, Relaciones Internacionales y/o Cooperación (Chaco, Salta y Tierra del Fuego, entre otras); c) provincias que tienen agencias específicas con algún nivel de autonomía y a través de las cuales se busca promover eventos de exportaciones (Agencia Pro Córdoba, Pro Mendoza, Pro Río Negro y BAexporta); y d) provincias que, a pesar de establecer algunas actividades internacionales, no cuentan con áreas para manejar estos asuntos (San Luis, Santa Cruz, Formosa, Río Negro y Tucumán).

Schiavon (2010), por su parte, establece niveles de internacionalización de las entidades federativas en México (bajo, medio, alto y muy alto) a través del análisis de la estructura gubernamental, la actividad política y la actividad económica. Frente a la primera variable de análisis, este autor plantea que la estructura gubernamental está definida por la existencia de un órgano de vinculación con el exterior a través de una dirección o secretaría dentro de la secretaría de economía estatal y, mediante un órgano de vinculación que depende del ejecutivo estatal, como las oficinas de asuntos internacionales de menor nivel que una secretaría adscritas a la oficina del gobernador. De esta investigación se desprende que los estados con mayores niveles de relacionamiento exterior fueron los que contaban con un espacio u oficina de relaciones internacionales para promover una activa participación económica y política internacional.

Milani y Ribeiro (2010) plantean que en general, algunos municipios de Brasil han establecido espacios para sus asuntos internacionales mediante figuras como un secretariado municipal (Camaçari, Foz Do Igau, Porto Alegre, Santa Maria, entre otros), un servicio dependiente del secretariado (Belo Horizonte, Joinville, Jundiaí, Santo André, Sorocaba) o un asesor/coordinador (Fortaleza, Belém, Boa Vista, Rio Branco, Caxias Do Sul, entre otros). Adicionalmente, los autores ponen de presente que estos municipios con estructuras formales realizan tres tipos

de actividades paradiplomáticas: participación en redes transnacionales, participación en congresos y acontecimientos internacionales, acuerdos de hermanamiento entre ciudades, mercadotecnia de ciudades, pertenencia a asociaciones internacionales, y establecimiento de redes regionales y globales.

Para el caso de Colombia, Zamora (2016), propone una valoración del nivel de participación internacional de tres ciudades capitales, Bogotá, Cali y Medellín entre 2001 y 2012, sobre la base de los trabajos de Schiavon de 2006 y 2010 y sus niveles de clasificación muy alto, alto, medio y bajo, en las variables de estructura gubernamental, actividad económica y actividad política. Para aplicar esta tipología en Colombia, Zamora decide vincular a la estructura gubernamental un componente adicional: la existencia de un plan de políticas o estrategias con continuidad durante el periodo de análisis, en especial, dentro del plan de desarrollo municipal. Los resultados de su análisis muestran, en términos generales, que Bogotá y Medellín cuentan con un nivel alto de participación internacional (con marcadas diferencias en las estructuras gubernamentales) y Cali tiene un grado de participación bajo con una valoración nula en el componente gubernamental.

De la misma manera, Grandas y Prado (2017), establecen el grado de institucionalización de la cooperación descentralizada en la gobernación de Cundinamarca, Colombia, tomando como base las variables relacionadas con la legislación *ad hoc*, los sistemas de información, la rendición de cuentas, el personal capacitado, el presupuesto asignado y los mecanismos de coordinación. A partir de ello, concluyen que, a pesar de los avances conseguidos en años recientes, esta entidad del orden departamental requiere establecer e implementar rutas estratégicas que den cuenta de una mayor planeación y articulación de sus procesos de cooperación internacional.

En general, se podría decir que en América Latina existen algunos factores explicativos comunes y similares que definen la práctica y la tendencia de la institucionalización de la cooperación internacional y los asuntos internacionales de los GNC. Dentro de ellos, se pueden destacar: el marco legal e institucional a nivel nacional que legitima el ejercicio de la internacionalización y la cooperación de un GNC, el marco jurídico y legal que soporta las estructuras organizacionales dedicadas a tal fin, la vinculación de los asuntos internacionales y de cooperación en los planes y programas de desarrollo lo cual expresa, entre otras cosas, la voluntad política del mandatario de turno, los documentos de política representados en estrategias de cooperación internacional y/o internacionalización y en las prácticas y actividades propias del GNC, el perfil profesional del personal vinculado, el grado de articulación de los procesos a nivel local, regional y nacional, las partidas presupuestarias, los procesos de rendición de cuentas y los sistemas de información.

A partir de estos factores, se pueden identificar algunas similitudes y patrones que explican los avances y retrocesos de esta institucionalización y que a su vez sirven para examinar su grado de influencia sobre la práctica de los asuntos internacionales y de cooperación desde un GNC.

Los casos de Bogotá y Ciudad de México

Marco jurídico e institucional

Un primer elemento por destacar, tiene que ver con los marcos normativos e institucionales para legitimar el ejercicio de la cooperación internacional en los casos objeto de estudio.

Colombia es una república unitaria y descentralizada. Se consideran entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, las cuales “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”. Los municipios son considerados como las “entidades fundamentales de la división política administrativa del Estado”, sobre las cuales recae la responsabilidad, entre otras cosas, de “ordenar el desarrollo de su territorio” ... De esta manera, la división político-administrativa del país está organizada en 32 Departamentos, 1.096 municipios y 5 Distritos.

Por su parte, la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece que México, como comúnmente se conoce, es “una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (Art. 40). La división político-administrativa está conformada por sus 32 entidades federativas o Estados y sus 2446 municipios.

Si bien, tanto en Colombia como en México el gobierno nacional sigue manteniendo el monopolio de las relaciones internacionales y de política exterior del estado, el ordenamiento jurídico de los dos países reconoce ciertas competencias a los GNC para la acción internacional. No obstante, el tipo de estado (unitario o federal) puede marcar algunas diferencias en sus actividades paradiplomáticas.

En el caso de Colombia, en su calidad de república unitaria, el principio de autonomía territorial junto a los derechos fundamentales y los procesos de descentralización, se convierten en los principales legitimadores de las actuaciones internacionales de las entidades territoriales del país. La Constitución Política de 1991 impulsó decididamente la consolidación de la autonomía la cual vino acompañada del proceso de descentralización fiscal, política y de servicios. A través del artículo 356, por ejemplo, creó el Sistema General de Participaciones (SGP) de los departamentos, distritos y municipios, con el propósito de proveer los recursos para financiar adecuadamente la prestación de los servicios a su cargo.

La autonomía territorial se manifiesta no solo como principio fundamental de la organización del estado, sino además como atributo o cualidad de las entidades territoriales. Esta última característica tiene especial relevancia en razón a que le otorga a los GNC un estatus que le permite gestionar los intereses de la comunidad que representa. Por esa misma razón, y para dar vida a tal principio, la Constitución estableció derechos en favor de las entidades territoriales, para garantizar el respeto al principio de la autonomía (ROBLEDO, 2010).

No obstante, ello, como un estado unitario, y a diferencia de un estado federal como lo es México, existe una concentración indivisible

del poder, por lo que las políticas públicas y los propósitos en relaciones internacionales están fuertemente ligados y sujetos a los desarrollos del nivel central.

En el caso de México, y más allá de la autonomía que confiere la constitución, existe un marco normativo que claramente dota de mayores atribuciones y faculta a sus entidades federativas para establecer actividades paradiplomáticas. A diferencia de Colombia, el hecho de que cada estado pueda establecer su propia constitución, dentro de los límites que establece la Constitución Federal, otorga una fuerte base legal para planificar e implementar los asuntos internacionales de manera más autónoma, sostenible y adaptada a las prioridades del territorio.

De la misma manera, la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992 del Gobierno Federal abrió la posibilidad de que los Estados y municipios tuvieran la potestad de adelantar acuerdos de cooperación. Esta ley vinculó (más allá de los tratados), la figura de los acuerdos interinstitucionales, definidos en el Artículo 2, parte II, como

el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado (CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1992).

Ligado a estas atribuciones institucionales en los dos países, los vínculos internacionales de los GNC han sido promovidos como consecuencia de los procesos de globalización, democratización y descentralización. En el caso de México, por ejemplo, la internacionalización de estos gobiernos estuvo muy ligada a la globalización y en especial, a la liberalización del comercio mundial y la firma de acuerdos comerciales como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica de 1994 (TLCN) y el Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea del año 2000. Estos tratados llevaron a relaciones de cooperación entre los GNC de los países involucrados (DÍAZ, 2007).

Aunque los GNC de los dos países, dentro de los límites que les otorga la constitución nacional, gozan de autonomía y no se les impide institucionalizar y gestionar sus asuntos internacionales, la experiencia demuestra que solo aquellos que cuentan con mayor capacidad presupuestal y de gestión, han apostado por estructuras de proyección internacional.

Además de eso, es posible observar que el nivel intermedio de la división político-administrativa de los dos países (departamentos en Colombia y estados en México), tiene mayores posibilidades que los municipios para establecer estructuras institucionales gracias a su capacidad técnica, organizacional y financiera. Así, y de acuerdo con Schiavon y López Farfán (2005 apud DÍAZ, 2007), en todos los estados mexicanos existe alguna dependencia en calidad de subsecretaría, dirección o coordinación, que ejerce las funciones relacionadas con los asuntos internacionales.

El caso de los municipios parece similar. En ambos países estas entidades territoriales se caracterizan por su diversidad socioeconómica e institucional, por lo cual, en un gran porcentaje existe un desconoci-

miento extendido por parte de muchas de las administraciones locales de menor desarrollo respecto a los diversos mecanismos para su proyección internacional y una generalizada ausencia de marcos estratégicos que permitan planificar una agenda exterior que beneficie los procesos de desarrollo local y que responda a las prioridades plasmadas en los planes de desarrollo municipal.

Los primeros pasos relacionados con la estructura organizacional en Bogotá y Ciudad de México (CDMX) se remontan a las décadas de los ochenta y noventa, respectivamente, en los cuales se comienza a vincular a los asuntos públicos las relaciones internacionales en especial, a través de la cooperación internacional. Esto parece natural, debido a que la COD como una modalidad del régimen internacional de ayuda fue la manera a través de la cual muchos GNC en América Latina emprendieron sus vínculos paradiplomáticos.

La experiencia de Bogotá en temas de cooperación descentralizada data de 1982 cuando la ciudad firmó un protocolo de hermanamiento de ciudades capitales iberoamericanas a través del cual se inició un proceso de inserción internacional para que la ciudad estableciera con otras ciudades relaciones de cooperación e intercambio mutuo. (SDP, 2007).

Adicional a esta primera iniciativa, la Constitución Política de Colombia de 1991 dio un impulso importante a los gobiernos municipales y los procesos de descentralización que a su vez generó en Bogotá la necesidad de prepararse para su inserción internacional.

Atendiendo a esta situación, a finales de los noventa comienzan a definirse áreas organizacionales dentro de la administración distrital para coordinar y dirigir los temas internacionales. A partir de entonces se evidenciaron varios cambios respaldados por marcos jurídicos y legales que intentaban consolidar una estructura institucional que liderara y articulara la agenda internacional del distrital hasta llegar a lo que hoy es la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, instancia encargada de articular, coordinar y planear los asuntos internacionales de la ciudad.

El cuadro No. 1 muestra los antecedentes institucionales más relevantes en materia de cooperación y/o asuntos internacionales de Bogotá:

Cuadro No. 1 Evolución histórica de los espacios institucionales para la cooperación y los asuntos internacionales de Bogotá

Alcalde	Estructuras institucionales creadas para la cooperación y los asuntos internacionales	Actividad, objetivo y/o función principal
Enrique Peñalosa (1998-2000)	Asesoría para la nación y las relaciones internacionales adscrita a la Secretaría privada del Alcalde	Promover la agenda internacional, la promoción de ciudad y la cooperación internacional
Antanas Mockus (2001-2003)	Consejería región y competitividad adscrita a la Alcaldía hasta 2002 cuando fue asumida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.	Atender temas como las relaciones exteriores y la diplomacia de la ciudad, la cooperación y el comercio exterior y la integración entre Bogotá y Cundinamarca y los demás departamentos de la región central

continua

Alcalde	Estructuras institucionales creadas para la cooperación y los asuntos internacionales	Actividad, objetivo y/o función principal
Luis Eduardo Garzón (2004-2007)	Red Distrital de Cooperación para el desarrollo liderada por la Alcaldía Mayor (2005) Dirección de cooperación regional, nacional e internacional adscrita a la Secretaría Distrital de Planeación (2006) Oficina de Banca Multilateral y Cooperación adscrita a la Secretaría de Hacienda (2006)	Facilitar la articulación y las relaciones de las entidades distritales y otros actores internacionales para establecer lineamientos y priorizar proyectos e iniciativas de cooperación. Dar cumplimiento a todas las estrategias orientadas a la cooperación regional, nacional e internacional de Bogotá. Coordinar la gestión de los proyectos con recursos de la banca multilateral. Esta oficina fue posteriormente fusionada con la Dirección Distrital de Crédito Público
Samuel Moreno Rojas (2008-2011)	Dirección Distrital de Relaciones Internacionales adscrita a la Secretaría General	Diseñar y promover políticas y estrategias tendientes al fortalecimiento de las relaciones internacionales de Bogotá D.C. con otras ciudades, países y organizaciones del ámbito internacional.

Fuente: elaboración propia con base en SDP (2011), Decreto 550 de 2006, Decreto 163 de 2008.

La creación de la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales en el 2008 impulsó el surgimiento de una nueva institucionalidad representada por el Comité Interinstitucional de Cooperación Internacional (CICI), que opera de manera tripartita con la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales (DDRI)³ perteneciente a la Secretaría General, la Secretaría Distrital de Hacienda⁴ y la Secretaría Distrital de Planeación⁵.

De la misma manera, la Alcaldía Mayor de Bogotá bajo el mandato de Gustavo Petro (2012-2015), respaldó la institucionalidad de la cooperación internacional a través de la validación y apoyo a las acciones desarrolladas por la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, entre las que se destaca, entre otras, la formulación de la Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá 2012–2016.

Como una última reforma, el Decreto 425 de 2016 modifica la estructura organizacional de la Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá, por lo cual, la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales pasa a ser parte de la Subsecretaría técnica de la Secretaría General, se elimina la subdirección de asuntos internacionales y se mantiene la la subdirección de proyección internacional.

El caso de Ciudad de México ha tenido algunas particularidades las cuales marcan diferencias con Bogotá. Como capital del país, hasta 1997 el jefe de gobierno de CDMX era elegido por el presidente de la república por lo cual, la dinámica administrativa estaba muy centralizada. Hasta ese entonces, desde el Departamento del Distrito Federal (DDF) de la Presidencia de la República no se contaba con un espacio institucional encargado de las relaciones internacionales de la ciudad en razón a que, estos asuntos estaban en cabeza de la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno federal (CGAI, 2016).

Sin embargo, en 1996 el mandatario de turno, Oscar Espinosa Villarreal, avanza en la creación de una oficina encargada de las relaciones internacionales de la Ciudad, con el objetivo de atender al cuerpo diplomático y consular y responder a las demandas tradicionales de protocolo de una ciudad capital (CGAI, 2016).

A partir de la reforma de 1996 se crea el gobierno del Distrito Federal, fecha en la cual el jefe de gobierno empieza a ser elegido por voto

3. Creada mediante Decreto 163 de junio de 2008: encargada de posicionar los temas de integración e inserción regional, nacional e internacional de Bogotá a través de la construcción de lineamientos y el acompañamiento como ente articulador entre diferentes actores que trabajan en torno al desarrollo de la ciudad.

4. A través de la Oficina de Banca Multilateral y Cooperación, la cual coordina a las entidades distritales en la ejecución de los proyectos financiados con recursos de banca multilateral; gestiona y apoya a las entidades distritales en su gestión de recursos de cooperación internacional en procura de obtener mayores ingresos para la financiación del desarrollo de la ciudad.

5. A través de la Dirección de Integración Regional Nacional e Internacional.

popular y la ciudad comienza a tener un proceso gradual de descentralización política y administrativa. Luego, con la reforma del año 2016, esta entidad territorial cambia de nombre, pasando de Distrito Federal al de Ciudad de México.

Se podría decir entonces, que es a partir de 1997, cuando se puede demostrar claramente los inicios del proceso de institucionalización de los asuntos internacionales y de cooperación internacional de CDMX, lo que su vez, permite evidenciar una serie de altibajos durante los últimos 15 años.

El cuadro No. 2 permite evidenciar los acontecimientos más importantes en la conformación de la institucionalidad de los asuntos internacionales y de cooperación de CDMX:

Cuadro No. 2
 Evolución histórica de los espacios institucionales para la cooperación y los asuntos internacionales de Ciudad de México

Alcalde	Estructuras institucionales de la cooperación y los asuntos internacionales	Actividad, objetivo y/o función principal
Cauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-1999)	Dirección sobre Asuntos Internacionales del Gobierno del DF (GDF) adscrita a la jefatura de gobierno	Promover una estrategia de vinculación de la ciudad con el mundo que incluye giras del jefe de gobierno, firma de hermanamientos con ciudades de América Latina y Estados Unidos
Andrés Manuel López Obrador (2000-2005)	Subdirección de Protocolo	Promover prioritariamente las relaciones protocolarias de la ciudad
Marcelo Luis Ebrard Casaubón (2006-2012)	Coordinación General de Relaciones Internacionales (CGRI)	Promover una fuerte visibilidad y proyección internacional de la ciudad mediante la participación en redes internacionales de gobiernos locales
Miguel Ángel Mancera Espinosa (2012-2018)	Coordinación General de Asuntos Internacionales (CGAI)	Consolidar a la Ciudad como una capital con presencia y relevancia a nivel internacional mediante el fortalecimiento y diversificación de sus vínculos de cooperación con gobiernos locales, gobiernos nacionales, redes de ciudades, organismos internacionales, el cuerpo diplomático acreditado en México y las misiones de México en el extranjero

Fuente: elaboración propia con base en CGAI (2016).

Los antecedentes anteriormente descritos muestran diferencias relevantes de una administración a otra. Así por ejemplo, durante la administración de Andrés Manuel López Obrador los asuntos internacionales pasaron a un segundo plano y la institucionalidad se vio afectada dejando de lado la Dirección y creando una subdirección de Protocolo manejada por una sola persona. Por su parte, la administración de Marcelo Luis Ebrard Casaubón (2006-2012) quiso recatar la anterior Dirección creando nuevamente las direcciones de Protocolo y Proyectos Especiales y promoviendo la visibilidad y proyección internacional de la ciudad mediante una activa participación en redes internacionales de gobiernos locales, en el restablecimiento de algunos hermanamientos y en reconocimientos importantes como el nombramiento del jefe de gobierno como presidente del Consejo Mundial de Alcaldes por el Cambio Climático en 2009 y el galardón con el premio de Mejor Alcalde del Mundo por la Fundación City Mayors en 2010 (LARA, 2015).

A pesar de que en los dos últimos gobiernos (2006-2012, 2012-2018) se evidencia el interés en la permanencia de una estructura dedicada a los asuntos internacionales de la ciudad, hasta el año 2015 se pueden observar altibajos organizacionales en el sentido en que el espacio para tal fin dependía de la oficina del jefe de gobierno y, por tanto, estaba ligado a la voluntad política del gobierno de turno. Esta situación no le permitía a la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México (CGAI) contar con recursos financieros propios, ni planear a mediano y largo plazo. Adicionalmente, la CGAI no estaba facultada por la ley para ejercer su función de coordinación interinstitucional con las otras secretarías del gobierno de la ciudad, las cuales habían estado estableciendo importantes vínculos internacionales.

Sin embargo, estos procesos de institucionalización cobran mayor relevancia a partir de dos avances particulares. El primero de ellos, relacionado con la aprobación del Programa Especial de Acción Internacional de la ciudad en 2016. De acuerdo con el Programa

por primera vez en su historia, el Gobierno de la Ciudad de México ha contemplado las relaciones internacionales como un componente y catalizador fundamental de su política pública, al incluir a la acción internacional como un enfoque transversal del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2013-2018) (GOBIERNO DE CIUDAD DE MÉXICO, 2016, p. 8).

El segundo avance tiene que ver con la aprobación de la Constitución de la Ciudad de México, aprobada el 31 de enero de 2017. A través de su artículo 20, la ciudad ratifica su cualidad de “Ciudad global” y plantea en el numeral 2 que:

La Ciudad de México promoverá su presencia en el mundo y su inserción en el sistema global y de redes de ciudades y gobiernos locales, establecerá acuerdos de cooperación técnica con organismos multilaterales, instituciones extranjeras y organizaciones internacionales, de conformidad con las leyes en la materia, y asumirá su corresponsabilidad en la solución de los problemas de la humanidad, bajo los principios que rigen la política exterior (GOBIERNO DE CIUDAD DE MÉXICO, 2017, p. 43).

De la misma manera, la Constitución establece que “los poderes públicos, organismos autónomos y alcaldías podrán celebrar acuerdos interinstitucionales con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y con organizaciones multinacionales, que favorezcan la cooperación internacional y las relaciones de amistad, de conformidad con las leyes en la materia”.

Pero quizás lo más importante de esta constitución frente a la institucionalización de los asuntos internacionales de CDMX es que se plantea que el Gobierno de la Ciudad de México,

establecerá un órgano coordinador de asuntos internacionales con la participación de actores públicos, privados, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía que mantengan vínculos con el exterior. Asimismo, promoverá la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito internacional (GOBIERNO DE CIUDAD DE MÉXICO, 2017, p. 79).

Lo consignado en la constitución reviste especial importancia en razón a que dota de un marco normativo en el cual se fortalece la institucionalidad y el respaldo de los asuntos internacionales y la cooperación y evita las limitaciones de su accionar institucional que durante varios

años había dependido del mandatario de turno y, por tanto, había estado condicionado a la voluntad política del gobierno.

No obstante, ello, es fundamental que las acciones internacionales de CDMX fortalezcan su accionar a través de una mayor sostenibilidad de su institucionalidad que permita tener mayor claridad del marco legal en el que se inscriben esos procesos, establecer las facultades de la CGAI y de su personal junto a las partidas presupuestarias para llevar a cabo su agenda internacional.

Los antecedentes anteriormente descritos demuestran como los temas internacionales y de cooperación terminaron por penetrar y vincular un nuevo campo organizacional y de gestión pública en las estructuras institucionales de los gobiernos de Bogotá y CDMX.

La experiencia indica, además, que los avances en esta materia, responden a “lógicas institucionales” diversas que, en todo caso, mantienen una característica común relacionada con el interés y la voluntad política del mandatario de turno.

Una marcada diferencia de las dos ciudades se demuestra en el perfil organizacional para el manejo de sus relaciones internacionales desde el gobierno. Para el caso de México, se observa que, a pesar de los cambios de administración, estos temas se mantuvieron atados al despacho del alcalde, lo que puede verse como un aspecto positivo en razón a que le otorga un estatus y una jerarquía importante en el gobierno de la ciudad. Sin embargo, ante la ausencia de marcos normativos que blindaran este campo organizacional, esta situación terminó afectando la continuidad y sostenibilidad de los procesos en razón a que dependía del “Interés y voluntad política” del mandatario de turno. Por esa misma razón, sin duda la Constitución de la ciudad representa un avance significativo que impacta el área organizacional y permite planear a mediano y largo plazo las acciones internacionales.

Bogotá, por su parte, ha mostrado un mayor soporte jurídico e institucional para tal fin; sin embargo, durante varios años evidenció constantes cambios organizacionales lo que pudo impactar la sostenibilidad de los procesos y la coordinación y articulación de estos asuntos. Solo hasta 2006, cuando se establece por decreto la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, se empezó a tener mayor claridad en la definición de una estructura institucional para coordinar, articular y representar las prioridades en materia internacional.

Llama la atención que la estructura organizacional de Ciudad de México sobresale por su tamaño mientras que la de Bogotá tiende a reducirse. En este último caso, la percepción es que, con la última reforma de la Secretaría General, la DDRI perdió peso dentro del organigrama al quedar adscrita a la subsecretaría técnica de la Secretaria General y además, con la decisión de eliminar la subdirección de asuntos internacionales no se valoraron las responsabilidades y los desarrollos que durante las pasadas administraciones había tenido esta instancia.

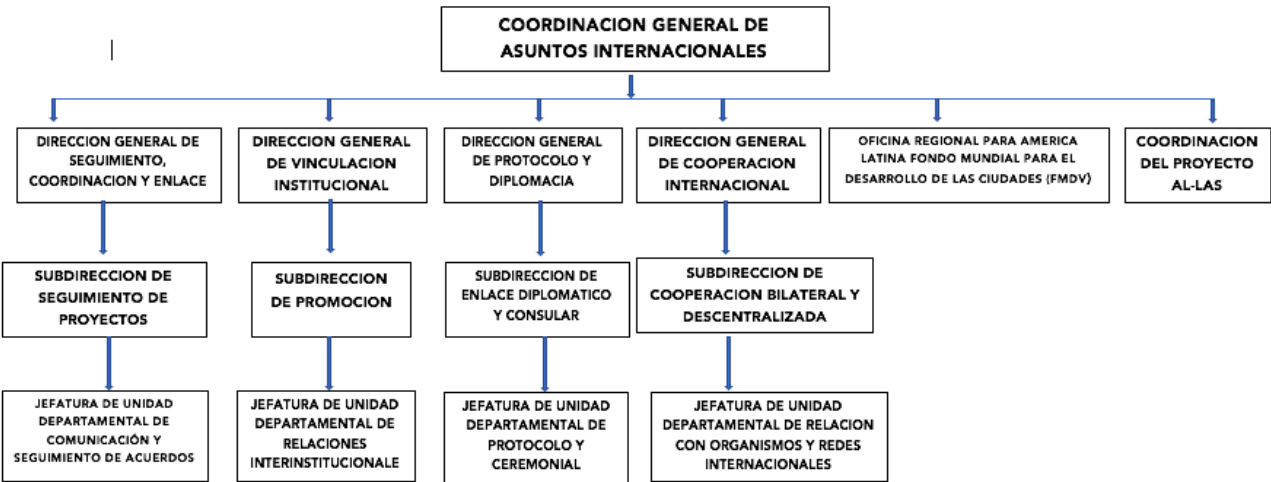
Cuadro No. 3 Estructura organizacional para la coordinación de los asuntos internacionales de la Alcaldía de Bogotá (2017)



Fuente: elaboración propia con base en el Decreto 425 de 2016 del Distrito

Ciudad de México, por su parte, muestra como a pesar de la debilidad jurídica para proteger la estructura organizacional, ha contado dentro de su organigrama con una Dirección General de Cooperación Internacional a través de la cual funcionan la subdirección de cooperación bilateral y descentralizada y la jefatura de unidad departamental de relación con organismos y redes internacionales.

Cuadro No. 4 Estructura organizacional de los asuntos internacionales de CDMX (2017)



Fuente: Coordinación General de Asuntos Internacionales (CGAI), 2017

En todo caso, este contexto permite inferir que, a diferencia de CDMX, Bogotá ha contado durante mucho tiempo atrás con marcos jurídicos y legales que han garantizado la sostenibilidad del espacio organizacional de sus asuntos internacionales desde la Administración Distrital. Sin embargo, Ciudad de México ha tenido un perfil con mayores niveles de internacionalización hasta el punto de considerarse como una “ciudad

global”. De acuerdo con Parnreiter (2002), este término hace referencia a ciudades que se convierten en nudos de la economía mundial, en los cuales se integran economías regionales, nacionales e internacionales a través del flujo de capitales, mercancías, migrantes, servicios financieros, entre otros. El atributo de ciudad global para CDMX se remonta a los años noventa cuando este mismo autor señaló que la Ciudad “se había convertido en parte de la red transfronteriza de las ciudades globales, las cuales constituyen la estructura básica de la economía mundial actual. Como parte de esta red, Ciudad de México asume funciones globales de la ciudad, como el control y la gestión de los servicios globalizados” (PARNREITER, 2000 apud LARA, 2015). Con el inicio del siglo XXI se buscó la inserción de la ciudad dentro de la categoría de ciudades globales (LARA, 2015), por lo que su vocación internacional no parece haber sido una consecuencia directa de los avances institucionales de los mandatarios de turno sino del proceso de globalización que la llevó a convertirse en parte activa de las redes donde se activa y estimula el sistema capitalista mediante el alto flujo de bienes y servicios, información, mercancías, etc.

Por último, lo que se puede observar es que la estructura organizacional de Bogotá y Ciudad de México ha venido cambiando y mostrando que la cooperación internacional ya no puede ser concebida como un instrumento asistencialista de relaciones Norte-Sur, soportado en la financiación de proyectos. Hoy en día, el perfil organizacional de las dos ciudades refleja un tipo de cooperación vinculado a los asuntos internacionales por lo cual, dentro de sus estructuras se contemplan una diversidad de temas y modalidades de gestión pública, acordes con las dinámicas relacionadas con el desarrollo internacional y las nuevas formas de gobernanza global.

Los planes y programas de desarrollo y los documentos de política

Otro factor común que permite explicar la institucionalización de la cooperación en Bogotá y CDMX está relacionado con la incorporación del tema en el plan de desarrollo de la administración de turno, considerado como el referente principal de planificación del desarrollo territorial en razón a que contiene el programa de gobierno que mandatario desarrollará durante su mandato.

Tanto Bogotá como Ciudad de México han incorporado de alguna manera los asuntos internacionales y de cooperación internacional dentro de sus planes o programas de desarrollo, mediante un eje independiente y estratégico dentro de la agenda pública o, en otros casos, como un componente transversal de las prioridades de gobierno.

Para el caso de Bogotá, las últimas tres administraciones finalizadas entre 2004 y 2015, incluyeron el tema a través de la integración internacional como un principio fundamental de la gestión pública y la cooperación internacional como una fuente de financiación (2004-2008), bajo un programa específico “Bogotá competitiva e internacional” (2008-2011) y como un Programa “Bogotá Humana Internacional” (2012-2015).

De igual manera, Ciudad de México incluyó el tema internacional y de cooperación como un tema de presencia internacional (2000-2006), como un componente transversal de los ejes estratégicos de la agenda

política (2007-2012) y como un componente central y prioritario a través de un acápite específico en el que se plantea un enfoque de acción internacional para la ciudad.

Aunque esta es una dinámica comúnmente compartida, el contexto también demuestra que no existe una relación directa entre lo que se plantea en los planes o programas de desarrollo y una mayor o menor práctica de los asuntos internacionales. Así, por ejemplo, para el caso de Ciudad de México, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006 bajo la administración de Andrés López Obrador, resaltó la importancia de la presencia internacional para lo cual, se planteó una agenda que buscaba

fortalecer diversos vínculos de cooperación con sus contrapartes internacionales, tales como hermanamientos de ciudades, acuerdos de colaboración bilateral en materia científica, tecnológica, educativa, cultural, política, social y económica; así como con organismos multilaterales de países y ciudades con la finalidad de impulsar la realización de proyectos y generar una fuente alternativa de recursos (DISTRITO FEDERAL, 2001, p. 54).

Aun así, se considera que bajo esa administración las relaciones internacionales del gobierno de la CDMX perdieron dinamismo, que las actividades se limitaron a la recepción de huéspedes distinguidos y que se cancelaron y congelaron las giras al exterior y los acuerdos de cooperación internacional que estaban vigentes (CGAI, 2016).

Entonces, se podría afirmar que este factor de la institucionalización de los procesos de cooperación si bien demuestra el interés y la voluntad política del gobierno de turno frente a los asuntos internacionales y de cooperación, no necesariamente incide sobre la práctica de estos asuntos dentro de la gestión pública.

Ahora bien, junto a la estructura organizacional, la tendencia muestra como los documentos de política enmarcados en estrategias, planes o políticas públicas de cooperación internacional o internacionalización, se han convertido en elementos fundamentales de los procesos de institucionalización de la cooperación internacional que además contribuyen con una mayor legitimación en las relaciones con socios internacionales.

Lo interesante de estos documentos es que claramente demuestran las transformaciones de la cooperación internacional y terminan adaptándose y replicando los dictámenes del desarrollo y la ayuda internacional.

Al respecto, es posible identificar algunas diferencias entre las dos ciudades capitales. Durante el periodo 2007-2016, Bogotá demostró una gran apuesta de su internacionalización mediante la configuración de marcos estratégicos de cooperación internacional. En el 2007, bajo la administración de Luis Eduardo Garzón, el Distrito lanza la primera Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital (ECI), como resultado del trabajo de la Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo.

En el año 2008, con la nueva administración de la ciudad en manos de Samuel Moreno, dicha estrategia fue actualizada, manteniendo las líneas prioritarias y temas transversales de la anterior y con ello, continuar con el proceso. Esta primera iniciativa institucional tuvo en cuenta las dinámicas del momento de ayuda al desarrollo, por lo cual, sus referentes interna-

cionales y nacionales más cercanos fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Declaración de París y el Proceso Londres-Cartagena- Bogotá.

Por su parte, la Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá 2012–2016, bajo la administración de Gustavo Petro, estuvo alineada con las nuevas dinámicas de la cooperación internacional, en la cual se buscaba promover una visión horizontal entre socios y aliados estratégicos, reconocer el papel cada vez más significativo de los gobiernos locales en la configuración de la agenda global, impulsar el intercambio de experiencias significativas de la Ciudad y las nuevas modalidades de cooperación mediante acuerdos *city to city*, la participación en redes internacionales y foros políticos y esquemas de cooperación sur – sur (ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ, 2014).

A partir de estos derroteros, dicha estrategia planteó cuatro objetivos generales que buscaban consolidar los procesos de cooperación e internacionalización de Bogotá: 1. Posicionar a Bogotá D.C como actor influyente en procesos de cooperación descentralizada, 2. Aumentar la eficacia en los procesos de cooperación para el desarrollo de Bogotá, 3. Reafirmarse como un socio confiable y estratégico ante los socios y aliados estratégicos nacionales e internacionales, 4. Fortalecer el marco institucional para la ejecución de iniciativas y proyectos de cooperación.

Con la nueva administración de Bogotá (2016-2019) bajo el mandato del Alcalde Enrique Peñalosa, no se evidencian avances significativos que permitan definir un perfil de la cooperación internacional de la ciudad. Lo claro es que desde la Alcaldía hay una apuesta por la identificación e intercambio de buenas prácticas y la cooperación técnica. Así mismo, el gobierno distrital ha establecido algunos ejes estratégicos para la promoción de sus asuntos internacionales relacionados con el cambio climático, el desarrollo urbano, la seguridad, la movilidad sostenible, la cultura, entre otros.

Por otra parte, a partir del año 2006 Ciudad de México muestra una fuerte estrategia para posicionar la ciudad en el escenario internacional (CGAI, 2016). La apuesta se focaliza en un marco de internacionalización dentro del cual se encuentra la cooperación internacional como uno de sus componentes. En todo caso, la necesidad de un marco jurídico que le diera reconocimiento a la CGAI no permitió durante años la formulación de estrategias ni políticas públicas de cooperación internacional y/o internacionalización.

Por esa misma razón, se reconoce como un avance institucional significativo el haber formulado y vinculado el Programa Especial de Acción Internacional en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018.

El PGDDF reconoce que la acción internacional no solo es una “política sectorial en sí misma, sino como un campo que permea, beneficia y enriquece de forma transversal a todas las actividades del gobierno local”. Para ello, establece tres criterios de orientación para CDMX, a saber: 1. Consolidar la presencia e influencia de la Ciudad de México como el núcleo de una megalópolis líder en América Latina y el mundo; 2. Posicionar a la Ciudad de México como un referente de sustentabilidad urbana e innovación, a través de intercambios de buenas prácticas y proyectos concretos de cooperación descentralizada; 3. Incrementar el atractivo te-

rritorial de la Ciudad de México como importante destino mundial del turismo, el capital humano, las artes, el comercio, los negocios y la inversión extranjera (GOBIERNO DE CIUDAD DE MÉXICO, 2016).

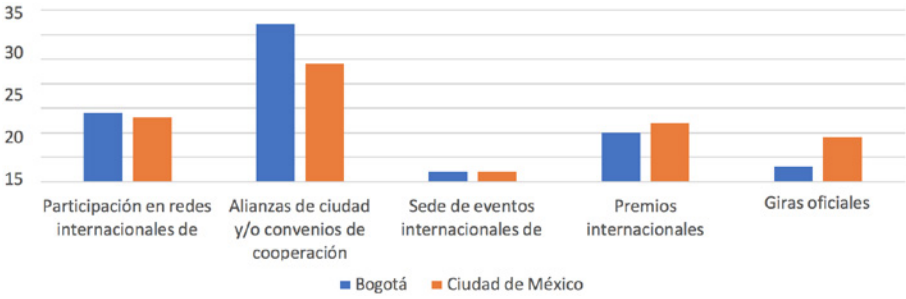
Como se puede observar en los dos casos de estudio, CDMX prefiere enmarcar sus acciones internacionales bajo la denominación de “asuntos internacionales”, valiéndose de la cooperación como un componente más de su proceso de internacionalización. Por su parte, Bogotá ha querido darle un lugar a la cooperación internacional mediante la definición de estrategias específicas que guíen las acciones del gobierno de la ciudad. No obstante, ello, hay que destacar que en el Distrito existen otras instancias que apoyan el fortalecimiento de las relaciones internacionales de la ciudad con un tinte más económico y comercial como la Secretaría de Hacienda Distrital y la Agencia de Promoción de Inversión de Bogotá, Invest in Bogotá.

Dinámicas en los procesos de cooperación internacional

Frente a algunas modalidades utilizadas en los últimos años por las dos ciudades para promover sus asuntos internacionales, parece evidente que tanto Bogotá y Ciudad de México han seguido la lógica de promover la cooperación internacional como uno de los componentes de sus relaciones paradiplomáticas, sobrepasando el modelo tradicional del régimen de ayuda al desarrollo de tinte vertical y asistencialista y promoviendo nuevos esquemas que impulsan la relaciones entre socios, la participación en redes y la diplomacia de ciudades.

La siguiente gráfica da cuenta de algunas iniciativas vinculadas a los asuntos internacionales y a la cooperación, que permiten evidenciar el trabajo entre los años 2012 y 2015 de las dos ciudades capitales:

Gráfica No 1 Algunas actividades internacionales y de cooperación internacional de Bogotá y Ciudad de México (2012-2015)



Fuente: elaboración propia con base en Gobierno del DF (2015) y Alcaldía Mayor de Bogotá (2015)

La gráfica muestra como las dos ciudades tienen similitudes en sus actividades internacionales. Sin embargo, en términos generales, llama la atención que CDMX tiene una apuesta más amplia de sus procesos y vincula con mayor fuerza dentro de sus asuntos internacionales temas como la colaboración con embajadas acreditada en México, las visitas oficiales a la ciudad y las giras internacionales del mandatario de turno desde las cuales surgen relaciones de cooperación más cercanas y duraderas.

Así mismo, se puede evidenciar que las dos ciudades han adoptado un enfoque de tinte horizontal de sus relaciones de cooperación internacional traspasando el modelo tradicional de donante-receptor y relación norte-sur de la cooperación. Esto se demuestra, entre otras cosas, por los escasos recursos financieros que reciben estas ciudades y por las tendencias en la diversificación de socios y en una visión más estratégica de la cooperación internacional como un componente para participar activamente en redes internacionales de gobiernos locales, compartir e intercambiar experiencias y promover proyectos y programas de interés común entre ciudades de países en desarrollo.

Así, por ejemplo, para el caso de México, de los 24 convenios de cooperación internacional registrados entre 2012 y 2014, 10 de ellos fueron con América latina, 7 con Europa, 5 con Asia y 2 con América del Norte (GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2015). Esta misma tendencia se manifiesta en Bogotá a través de las alianzas establecidas en su mayoría con ciudades de América Latina, seguidas de ciudades europeas y asiáticas junto a alianzas con algunas agencias de cooperación y fondos y programas de Naciones Unidas.

Lo que se puede percibir entonces, es que las exigencias de la globalización junto a las transformaciones de la cooperación descentralizada y las prácticas recurrentes de los asuntos internacionales han ido más rápido y han terminado por permear los procesos institucionales para tal fin.

Consideraciones finales

En el marco de la globalización y el desarrollo internacional, los GNC han empezado a jugar un rol fundamental en la gestión y establecimiento de relaciones de cooperación internacional, con el propósito de aumentar su presencia en el escenario internacional y responder a los desafíos de la agenda internacional. En ese contexto, los nuevos esquemas de la COD se convierten en una oportunidad para que los GNC emprendan vínculos a través del intercambio de saberes y experiencias de desarrollo que fortalezcan la gestión pública y el desarrollo local. Para lograr este propósito, la práctica demuestra que estos gobiernos han apostado por espacios organizaciones junto a la definición de documentos de política con el propósito de ordenar, planificar y convertir la COD en un instrumento estratégico de sus relaciones internacionales.

Frente a esta situación, a partir de los dos casos de estudio, Bogotá y Ciudad de México, se pueden evidenciar algunas tendencias y prácticas comunes que permiten identificar algunos factores explicativos de los procesos de institucionalización de sus asuntos internacionales y de cooperación.

Estas dos ciudades capitales han venido apostándole a una institucionalización que permita vincular las acciones internacionales y la cooperación a la agenda pública local. Los avances en la materia se pueden reflejar en tres factores claramente identificados: la definición de un marco jurídico e institucional que formaliza y mantiene una estructura organizacional para los asuntos internacionales y de cooperación como parte del organigrama de la administración pública de las dos ciudades,

la vinculación de los temas internacionales como ejes prioritarios o transversales en los planes de desarrollo, la definición de documentos de política y/o estrategias de internacionalización y cooperación y, el perfil de algunas dinámicas de los asuntos internacionales de las dos ciudades que muestra la tendencia a diversificar y sobrepasar la concepción tradicional del régimen internacional de ayuda al desarrollo, soportado en acciones asistencialistas y en financiación de proyectos a corto plazo.

Este último elemento cobra mayor importancia en la medida en que estos espacios institucionales y de gestión han venido adaptándose a las dinámicas del escenario internacional y en especial a los temas clave de la agenda del desarrollo apoyada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en una mayor participación de los GNC en la gobernanza global.

No obstante, ello, parece claro que el marco jurídico y las estructuras organizacionales no garantizan por completo una mayor y mejor gestión de la cooperación internacional. Por tanto, otro factor fundamental que viene ligado a este aspecto está relacionado con los equipos de trabajo y la experticia que demuestran para una efectiva labor internacional. Este es uno de los principales desafíos que enfrenta las dos administraciones. De acuerdo con las entrevistas realizadas en los años 2016 y 2017, es común ver cómo, ante los cambios de gobierno y los intereses políticos, han existido altos niveles de rotación del personal, que no han permitido una efectiva sostenibilidad de los procesos.

De acuerdo con lo anterior, es claro reconocer que las dos ciudades capitales deben seguir apostando a la consolidación de internacionalización de “Ciudad-Capital-Global” y no a políticas enmarcadas en “gobiernos de turno”, puesto que de esta forma se logrará garantizar la sostenibilidad de los procesos y su proyección, a partir de la definición de metas claras de corto, mediano y largo plazo que beneficien los procesos de desarrollo local.

Un último elemento a tener en cuenta en los avances de institucionalización tiene que ver con los mecanismos para una mejor coordinación y articulación con los diversos actores del desarrollo que inciden en cada una de las ciudades en los asuntos internacionales a efectos de no duplicar iniciativas y responder a los lineamientos y ejes estratégicos definidos por el territorio.

Al respecto, En el programa de acción internacional de CDMX se plantea que la internacionalización de la ciudad debe promover la inclusión de todos los actores y se conduce aunando esfuerzos con todos ellos (Gobierno de la Ciudad de México, 2016). Por su parte, la administración de Bogotá 2012-2015, reconoció la necesidad de promover la capacidad institucional de la alcaldía fortaleciendo los procesos de articulación, coordinación, toma de decisiones e intercambio de información (SDP, 2014). Para ello, quiso apostarle a un Sistema Distrital de Cooperación e Internacionalización de la ciudad, en el cual confluyeran todos los actores del sistema distrital, sectores, entidades adscritas centralizadas y descentralizadas y las alcaldías locales (SDP, 2014).

En todo caso, se podría decir que a pesar de las similitudes y diferencias en los procesos de institucionalización y de los factores explicativos en las dos ciudades capitales, no es tan claro el efecto de una mayor

o menor institucionalización sobre la práctica de los asuntos internacio-
nales y la cooperación. Lo que sí es claro, es que una mayor planificación
permite una visión de mediano y largo plazo que terminará por benefi-
ciar los procesos de desarrollo local de un territorio determinado, promo-
verá la sostenibilidad y continuará legitimando los procesos y generando
mayor confianza con los socios internacionales.

Referencias

AGUIRRE, I. ¿Qué sentido tiene hablar de Paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico. En: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Coords.). **Paradiplomacia las relaciones internacionales de las regiones**. Madrid: Marcial Pons. Cap. 10, p. 203-235. 2001

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Acuerdo 257 de 2006** (30 de noviembre), por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. Registro distrital n.º 3662. Bogotá. 2006. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>. Acceso al 11 nov. 2017.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Balance en cifras y logros destacados**. Bogotá. 2014.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Decreto 163 de 2008** (11 de junio), por el cual se modifica parcialmente la estructura organizacional y funcional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. y algunas funciones de la Secretaría Distrital de Planeación. Registro distrital n.º 3997. Bogotá, 2008. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30740>. Acceso al 6 dic. 2017.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Decreto 425 de 2016** (3 de octubre), por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2016.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Decreto 550 de 2006** (29 de diciembre), por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC. y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 2006. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22568>. Acceso al 6 dic. 2017.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá 2012 – 2016**. Bogotá. 2014.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Plan de desarrollo de Bogotá 2004-2008**. Bogotá Sin Indiferencia un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión. 2004.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Plan de desarrollo de Bogotá 2008-2011**. Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor. 2008.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. **Plan de desarrollo de Bogotá 2012-2015**. Bogotá Humana. 2012.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Secretaría de planeación. **Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007**. Bogotá. 2007.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Secretaría de planeación. **Integración regional y cooperación. Avances, logros y retos 2008 – 2011**. Bogotá. 2011.

APC-Colombia. **Mapa de cooperación internacional**. 2013. Disponible en: <http://190.248.17.195:8000/mapacooperacion/apcNew2.3/>. Acceso al 15 marzo. 2016.

COLOMBIA. **Constitución (1991)**. Constitución Política de Colombia.

COORDINACIÓN GENERAL DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA JEFATURA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. **La Ciudad de México en el mundo**. Hacia una política pública de acción internacional. Ciudad de México: CGAIX. 2016.

COORDINACIÓN GENERAL DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA JEFATURA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. **Ciudad de México internacional 2012-2015**. Ciudad de México: CGAIX. 2017.

CORNAGO, N. La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En: MAIRA, L. (Ed.). **La política internacional subnacional en América Latina**. Buenos Aires: El Zorzal. Cap. 3, p. 107-134. 2010.

DÍAZ, A. **La cooperación descentralizada pública en México**: La hora ha llegado. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2007.

DÍAZ, A. **La cooperación oficial descentralizada**. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas. Madrid: Catarata. 2008.

DIMAGGIO, P; Powell, W. Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales En: DIMAGGIO, P.; POWELL, W. (Comps.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, p.104-125. 1999.

DUCHACEK, I. (1984). **The International Dimension of Subnational Self-Government**. Publius, Oxford, v. 14, n. 4, p. 5-31. 1984. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/3330188?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acceso al 31 enero. 2018.

FEJERSKOV, A. **Understanding the nature of change**: how institutional perspectives can inform contemporary studies of development cooperation. Journal Third World Quarterly, V. 37 – 12. DOI: 10.1080/01436597.2016.1159128, Routledge, 2016. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2016.1159128>. Acceso al 11 nov. 2017.

GOBIERNO DE CIUDAD DE MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. 2016.

GOBIERNO DE CIUDAD DE MÉXICO. **Programa Especial de Acción Internacional**. 2016.

GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. 1917.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2002-2006**. 2001.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012**. 2007.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. **Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018**. 2013.

GRANDAS, D.; PRADO, JP (2017). **La cooperación internacional descentralizada en Colombia**. Un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca. Revista Oasis, Bogotá, 25, p. 159-186. 2017.

HOCKING, B. **Localizing Foreign Policy**. Non Central Governments and Multilayered Diplomacy. 1. ed. New York: Palgrave Macmillan. 1993.

JACKSON, R.; SORENSEN, G. **Introduction to International Relations**. Theories and Approaches. Oxford: Oxford University Press. 2010.

JEFFERY, C. **Recasting German Federalism**: The legacies of unification. London, New York: Pinter Publishers. 1999.

KEOHANE R.; NYE J. **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1973.

KEOHANE, R. **After Hegemony**: Discord and Cooperation in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press. 1984.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Poder e Interdependencia**. La política mundial en transición. 1. ed. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1989.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence**. 4. ed. Estados Unidos: Pearson Education. 2011.

KINKAID, J. Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Co-operation. En: MICHELMANN, H.; SOLDATOS P. (Coords). **Federalism and International Relations**: The Role of Subnational Units. Oxford: Oxford University Press. Cap. 3, p. 54-75. 1990.

KRASNER, S. **Soberanía**: hipocresía organizada. Barcelona: Editorial Paidós. 2001.

KRASNER, S. **Structural Causes and Regime Consequences**: Regimes as Intervening Variables. International Organization Journal, v. 36, n. 2, p. 185-205. 1982.

KUZNETSOV, A. **Theory and practice of paradiplomacy**: subnational governments in international affairs. London; New York: Routledge. 2015.

LARA, R. **La construcción de ciudades modelo y su inserción internacional los casos de ciudad de México, Singapur y Bilbao**. 2015. 617 f. Tesis (doctorado)- Programa de Doctorado en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco, Donostia, 2015.

LASCURAIN, M.; LÓPEZ, J.A. **Retos y oportunidades de la globalización económica.** Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Nuevo León, v. 9, n. 17, p. 9-34. Universidad Tecnológica Monterrey. 2013. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v9n17/v9n17a1.pdf>. Acceso al 31 enero. 2017.

MARTÍNEZ, I.; SANAHUJA, J. **La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada.** España. Madrid: Fundación Carolina, 2009.

MARTÍNEZ, I.; SANAHUJA, J. La cooperación descentralizada española y la eficacia de la ayuda: los desafíos de la complementariedad y la división del trabajo. En: MARTÍNEZ, I.; SANAHUJA, J. (Coords). **Eficacia de la ayuda y división del trabajo:** Retos para la cooperación descentralizada española. Madrid: Ceipaz, Cap. 1, p.11-27. 2012.

MEYER, J.; & ROWAN, B. Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En: DIMAGGIO, P.; POWELL, W. (Comps.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.** México: Fondo de Cultura Económica, p. 70-103. 1999.

MILANI, C.; RIBEIRO, M. **Paradiplomacia y acción internacional de las ciudades brasileñas:** la elaboración del concepto de gestión internacional local. Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder, v. 1, n. 1, p. 23-40. 2010.

PARNREITER, C. **Ciudad de México:** el camino hacia una ciudad global. EURE, v. 28, n. 85, p. 89-119. 2002. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500006>. Acceso al 30 de septiembre. 2018.

PRADO, JP.; OCHOA, L. **Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional:** diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo. Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 19, n. 37, p. 273-299. 2017. Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/3496/2934>. Acceso al 25 marzo. 2018.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). **Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local-Ecuador.** 2013. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/ecuador/docs/2013%20ART_Medici%C3%B3n%20de%20la%20eficacia%20de%20la%20cooperaci%C3%B3n%20a%20nivel%20local_2.pdf>. Acceso al 15 abr. 2016.

ROBLEDÓ, P. La autonomía municipal en Colombia. Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

SALOMÓN, M. (2012). **Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira?**. Revista Mural Internacional, Rio de Janeiro. v. 3, n. 2, p. 9-15. 2012.

SANAHUJA, J. Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la ciudadanía global. En: SANAHUJA, J.; GÓMEZ, M. (Eds.). **La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio.** Madrid: Cideal, Cap 2, p. 53-123. 2001.

SCHIAVON, J. **La diplomacia local en los gobiernos estatales en México.** (2010-2010). México, CIDE, 2010.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. **Sistema de información para la cooperación.** Bogotá. 2007.

SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En: MICHELMANN H.; SOLDATOS P. (Coords). **Federalism and International Relations:** The Role of Subnational Units. Oxford: Oxford University Press, Cap. 2, p. 34- 53. 1990.

ZAMORA, E. **Bogotá, Cali y Medellín en el escenario internacional (2001- 2012).** Revista Desafíos, Bogotá, v. 28, n. 1, 2016. p. 247-293.

ZUBELZÚ, G. El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En: IGLESIAS, E.; IGLESIAS, V.; ZUBELZÚ, G. **Las provincias argentinas en el escenario internacional.** Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: CARI-PNUD, Cap. 3, p. 83-106. 2008.

A Nova Rota da Seda e seus desafios securitários: os Estados Unidos e a contenção do eixo Sino-Russo



The New Silk Road and its security challenges: the United States and the containment of the Sino-Russian axis

Diego Pautasso¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n2.p85

Recebido em: 14 de julho de 2018

Aceito em: 22 de outubro de 2018

RESUMO:

O presente artigo analisa os desafios securitários que se colocam para a *Belt and Road Initiative* (BRI), também chamada de Nova Rota da Seda. Entendemos que a iniciativa de Beijing representa a *etapa regional do projeto chinês de globalização* e, com efeito, tensiona com a primazia global estadunidense. Dessa forma, sugerimos que a estratégia dos Estados Unidos passa pela conformação de um arco de contenção do eixo sino-russo. Isso porque as relações entre China e Rússia têm definido o ritmo, o conteúdo e a forma dos processos de integração da Eurásia. Ou seja, a outrora política de contenção soviética no contexto da Guerra Fria ganha novos contornos e desafios mais abrangentes para os Estados Unidos. Com efeito, não seria demais supor que, tanto o êxito da iniciativa chinesa de integração euroasiática, quanto os rumos da transição sistêmica em curso dependem do desafio securitário representado pela projeção de Washington sobre esta região.

Palavras-chave: Nova Rota da Seda, Contenção, Eixo Sino-Russo, Estados Unidos

ABSTRACT:

This article analyses the security challenges facing the Belt and Road Initiative (BRI), also called the New Silk Road. We understand that the Beijing initiative represents the regional stage of the Chinese globalization project and, in fact, it is in tension with the global primacy of the United States. Thus, we suggest that the strategy of the United States involves the formation of a containment arc of the Sino-Russian axis. This is because relations between China and Russia have defined the rhythm, content and form of Eurasia's integration processes. In other words, the former Soviet containment policy in the context of the Cold War gains new outlines and broader challenges for the United States. Indeed, it would not be too much to suppose that both the success of the Chinese Eurasian integration initiative and the direction of the ongoing systemic transition depend on the security challenge posed by Washington's projection for this region.

Keywords: New Silk Road, Containment, Sino-Russian Axis, United States

1. Doutor e mestre em Ciência Política e graduado em Geografia pela UFRGS. Professor do Colégio Militar de Porto Alegre. Autor do livro *China e Rússia no Pós-Guerra Fria*, 2010, Ed. Juruá. E-mail: dgautasso@gmail.com. Porto Alegre/Brasil. ORCID: 0000-0002-2393-1903.

Introdução

A Iniciativa OBOR (*One Belt, One Road*), também conhecida como Nova Rota da Seda, foi divulgada no segundo semestre de 2013 pelo presidente chinês Xi Jinping. Depois chamada de *Belt and Road Initiative* (BRI), logo foi objeto, em maio de 2017, do seu primeiro Fórum (*Belt and Road Forum*) – a ser realizado bianualmente. Trata-se de um gigantesco projeto de integração eurasiático assentado em infraestrutura (transporte, comunicação e energia), abrindo caminho para investimentos produtivos e comércio regional.

A Nova Rota da Seda representa o amadurecimento da inserção global da China ao transitar da diplomacia de baixo perfil de Deng Xiaoping para uma crescente assertividade internacional. Mais do que vetor da política externa chinesa, a integração eurasiática poposta por Beijing representa a *etapa regional do projeto chinês de globalização*. Esse projeto recria o sistema sinocêntrico e tensiona com a primazia global estadunidense, convertendo-se no epicentro de uma contradição crucial para compreender os desdobramentos da transição sistêmica em curso. Há, nesse quadro, estratégias distintas em disputa entre potências (Estados Unidos e China, sobretudo) cuja acomodação e conflitos são incertos.

Nesse artigo, pretendemos explorar a política estadunidense de contenção da integração eurasiática liderada pela China em estreita relação com a Rússia. Na verdade, Washington não esperava que aproximação sino-americana dos anos 1970 e o colapso soviético – seguido do desmonte da Rússia nos anos 1990 – culminassem num ambicioso processo de integração eurasiático. Sugerimos, de um lado, que a integração eurasiática recria a percepção de ameaça aos interesses anglo-saxão originalmente formulada com o conceito de *heartland mackinderiano* e, por outro, que se atualiza a política de contenção desta região aos moldes da Guerra Fria. É perceptível que – a despeito da posse de capacidades militares convencionais e inclusive nucleares – a estratégia dos Estados Unidos tem mobilizado todos os meios para lidar com os países desafiadores em questão. Em outras palavras, o eixo sino-russo é objeto de uma plêiade de ações voltada a sua contenção, proporcionando grandes *desafios securitários* cujos desdobramentos serão decisivos para a conformação da Nova Rota da Seda.

Para tanto, o artigo foi organizado da seguinte forma. Na primeira seção pretendemos traçar um breve panorama sobre as disputas pela Eurásia. Na segunda, abordamos a escalada intervencionista dos Estados Unidos na Eurásia no século XXI. E, por fim, buscamos demonstrar que o êxito da Nova Rota da Seda depende da capacidade de Moscou e Beijing lidarem com o recrudescimento de desafios securitários no seu entorno estratégico.

China, Rússia e integração da Eurásia: disputas e contenções

O conceito de Eurásia é polissêmico e foi ressignificado ao longo da história (VASYLIEVA; LAGUTINA, 2016). De todo modo, podemos definir como Eurásia esta vasta região entre o Oriente Médio, cruzando a Ásia Central, até a China, cujo papel na história da humanidade tem

sido central. Como destaca Diamond (2009), as principais espécies animais e vegetais domesticadas eram eurasiáticas, favorecendo a revolução agrícola através da oferta de carne, leite, lã, couro, transporte, força de trabalho (moinhos, arado), adubo, etc. As transformações agropecuárias permitiram a produção de excedentes, formação de cidades, surgimento de escrita, desenvolvimento de técnicas e armas, conformação de organizações políticas e até fortalecimento da imunidade. Por estas razões se desenvolveram algumas das mais longevas e complexas civilizações, como chinesa, indiana, persa, turca, mongol, russa, entre outras. Também foi local de surgimento e difusão das maiores religiões, como zoroastrismo, as três abraâmicas monoteístas (judaísmo, cristianismo e islamismo), além de hinduísmo, budismo, xintoísmo e diversas outras.

Aliás, a primeira grande rede comercial transcontinental no mundo foi a Rota da Seda. Extensas e diversas rotas que ligavam a Ásia Oriental ao Mediterrâneo, passando pelo Sul da Ásia, Ásia Central e Oriente Médio. Sobreviveu aos sobressaltos e colapso dos Impérios Han e Romano, atingindo seu ápice quando o Império Bizantino e o Império Tang floresceram. Além de mercadorias, suas rotas transacionaram novas ideias, religiões e material genético (LIU, 2010). Pode-se dizer que foi o embrião dos atuais processos de integração global.

Como destaca Amin (2006), entre essas civilizações, a China representou o seu centro mais vigoroso e contínuo nos últimos dois milênios – interrompidos apenas por desordens nos períodos interdinásticos. De acordo com ele, no início da era cristã, tinha 28% da população mundial, se mantendo até 1700 nessa proporção, até alcançar 35% no início do século XIX. A China era um epicentro de trocas de mercadorias, tecnologias, ideias, através de diversas rotas da seda. As regiões chinesas de Gansu e Xinjiang (Kashgar) eram um dos pontos de partida, cruzando a Ásia Central (via Samarkand, Bokhara e Khiva, vales do Fergana, do Syr e do Amou Daria), até chegar à Pérsia, e, depois, mercados europeus – os quais eram, até o ano 1000, uma periferia atrasada do sistema pré-moderno (AMIN, 2006, p. 47-8; 50). Aliás, o peso demográfico da China fazia com que o Império do Meio representasse cerca de 32,8% da produção manufatureira mundial em 1750, ante 1,9% do Reino Unido – mesmo que com níveis per capita de industrialização similares, 8 e 10 respectivamente (KENNEDY, 1989, p. 148). Após o ciclo de dominação, os pesos demográfico e econômico despencam em relação ao total mundial: a população passa de 36,6% em 1820 para 21,6% em 1950, o PIB de 33% para 4,6% e o PIB per capita de 50,2% para 7,1% do total da Europa Ocidental e ramificações do Ocidente no mesmo período (NAYYAR, 2014, p. 37).

A Rússia, por sua vez, é um país que se formou a partir da extensão de seus domínios territoriais originalmente centrados num núcleo de ocupação na Europa, aproximadamente entre Moscou e Kiev. Após um período sob controle dos povos mongóis (1240-1480), os povos eslavos russos experimentam rápida expansão em todas as direções, do centro da Europa à Ásia Oriental, do Báltico ao Cáucaso e deste à Ásia Central. Na virada dos séculos XIX-XX, o Império Russo tinha cerca de 22 milhões de km², 130 milhões de habitantes e mais de 100 grupos étnicos. Evidentemente, essa dinâmica territorial foi permeada por conflitos e disputas importantes,

sobretudo com a Grã-Bretanha, tanto na Criméia quanto no Indostão em função do chamado Grande Jogo. Como sublinha Trenin (2002, p. 1), suas fronteiras têm definido a cultura e a identidade internacional da Rússia.

A formação dos Estados modernos e a penetração de potências extra regionais intensificaram a competição e os conflitos na Eurásia. A revolução russa (1917) e o subsequente estabelecimento da União Soviética (1922) fez surgir uma experiência socialista desafiante no epicentro da massa territorial eurásiana. Paradoxalmente, atualizava o temor anglo-saxão pelo controle do *heartland* originalmente inspirado no poder napoleônico e depois replicado com a experiência nazista. É por esta razão que os Estados Unidos formularam a Doutrina da Contenção como vetor da política externa no Pós-Guerra, inspirada no famoso artigo de Kennan, em 1947, na *Foreign Affairs* e no documento do Conselho de Segurança Nacional (NSC-68), por exemplo (KISSINGER, 1997, p. 528-559). A criação da Doutrina Truman e do Plano Marshall, bem como das organizações militares no entorno soviético, tais como a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), a OTASE (Organização do Tratado do Sudeste Asiático) e o CENTO (Organização do Tratado Central), assim como as alianças militares bilaterais com Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Filipinas, representaram o cerco e a contenção da União Soviética (URSS). Não por acaso, se correspondem às três frentes estratégicas basilares de contenção do Centro Geoestratégico (Bloco Soviético): Extremo Ocidente, Sul Puro e Extremo Oriente (BRZEZINSKI, 1987, p. 51).

Durante a Guerra Fria foram desencadeadas diversas intervenções no entorno soviético, incluindo Grécia, Península Coreana, Indonésia, Vietnã, entre outros. Além disso, os serviços de inteligência foram parte central da política internacional e das guerras políticas e econômicas. A política de contenção da influência soviética era, contudo, global, como ilustram os casos de patrocínio de guerrilhas anticomunistas pelos Estados Unidos na Nicarágua (Contras), Afeganistão (Al Qaeda), Angola (Unita) e Moçambique (Renamo) nos anos 1980 emblemáticas da estratégia de guerra por procuração (*proxy war*). Aliás, nesse contexto foi desencadeado a primeira onda de golpes de Estado, utilizando-se amplamente das forças militares sem, contudo, abrir mão de outros elementos. Ou seja, o patrocínio político-diplomático dos Estados Unidos e seus aliados dava-se por meio da Doutrina de Segurança Nacional, da promoção da retórica anticomunista pela grande mídia e da indústria cultural, da instrumentalização dos militares na Escola das Américas no Panamá, etc. Nesse sentido, a desestabilização interna, com a espiral inflacionária, o denunciamento moralista da corrupção pelos setores conservadores, a paralisia institucional e a crise econômica foram pré-condições construídas para a efetivação dos golpes militares (LOSURDO, 2016). Em outras palavras, combinado ao cerco militar, desencadearam operações subterrâneas ao mobilizar todo um sistema de inteligência para lograr objetivos estratégicos em outros países. Por um lado, havia financiamento de órgãos de mídia, ONGs, partidos, sindicatos, movimentos sociais, etc., de modo a moldar a opinião pública com (des)informação, por outro, ações com recurso à força, patrocinando, treinando e oferecendo informações a grupos insurgentes de toda ordem (de paramilitares a guerrilhas e organizações terroristas) para fomentar guerras civis, assassinatos, sabotagens, etc.

Enfim, a Eurásia foi objeto de diversas cisões e rivalidades sobrepostas durante a Guerra Fria. Primeiramente, aquela que configurou a estrutura da ordem bipolar, hegemonizada por Estados Unidos e seu polo desafiante, a União Soviética. Contudo, outra cisão se entrelaçou à ordem bipolar como decorrência da ruptura sino-soviética a partir dos anos 1960. As rupturas no bloco socialista foram, aliás, habilmente exploradas por Washington, sobretudo quando da aproximação com Beijing na virada dos anos 1960-70. Inclusive, não é possível compreender o desfecho da Guerra Fria, a nova estratégia de inserção internacional chinesa pós-Reformas e a primazia estadunidense a partir dos anos 1990 sem dar centralidade aos conflitos sino-soviéticos.

2. Intervencionismo estadunidense e contenção na Eurásia

Para lançar luzes sobre as estratégias estadunidenses de contenção do processo integrativo da Eurásia, convém uma breve retomada das estratégias de Washington para tentar recompor sua hegemonia no Pós-Guerra fria. Com a situação momentânea de unipolaridade experimentada pelos Estados Unidos nos anos 1990, desencadeou-se uma escalada intervencionista, combinada com a ampliação de sua infraestrutura militar global, notadamente a expansão da OTAN e de suas bases militares ao redor do mundo. Enquanto isso, diversos discursos da globalização superestimaram o desaparecimento das grandes cisões políticas e interestatais em favor de um mundo plano (FRIEDMAN, 2009), de uma sociedade em rede (CASTELLS, 1999) ou de uma cibercultura (LEVY, 1999) – para ficar em poucos exemplos. Algumas leituras subestimam o papel dos Estados e das estruturas hegemônicas de poder. Mais do que isso, subestimam que o poder e a política são conformados por um tênue limite entre o legal e o ilegal, mobilizando diversos meios e instrumentos, violentos ou não, explícitos ou ocultos, para lograr seus objetivos geopolíticos e geoeconômicos. Em outras palavras, a retórica da globalização como inexorável integração dos mercados liberalizados subsumia diante da hipertrofia político-militar dos Estados Unidos – com seu orçamento de defesa para o ano fiscal de 2019 alcançando mais de US\$ 686 bilhões de dólares.²

Esse montante orçamentário ilustra a trajetória da superpotência (Estados Unidos), no qual coerção e consentimento, guerra e diplomacia, forças e instituições têm feito parte da sua política internacional. As novas guerras do século XXI – por vezes chamadas de guerras híbridas, conflitos de quarta e quinta geração, tribloco, compostos, irrestritos e ilimitados entre a população, complexos-irregulares e não-lineares – refletem como os conflitos se tornam mais complexos, seja do prisma dos atores envolvidos (Estados, grupos guerrilheiros e terroristas, redes criminosas ou empresas militares privadas); dos meios utilizados (as armas simples e acessíveis ou sofisticados sistemas de armas ou tecnologias de dupla utilização), das táticas empregadas (ações convencionais limitadas, o terrorismo, insurgência, guerrilheiros ou operações informacionais), dos cenários escolhidos (de áreas urbanas e densamente povoadas para lugares remotos ou inacessíveis), dos multiplicadores utilizados (GPS ou redes sociais) e/ou fontes de financiamento (PIELLA, 2014, p. 2-3). Não obstan-

2. Em 2001, no ano dos atentados às Torres Gêmeas, o orçamento era de 316 bilhões de dólares; um crescimento de mais de 117% em menos de uma década. Isso ilustra o papel do complexo industrial militar na condução das ações internacionais de Washington, indiferente ao governo e partido à frente da Casa Branca. Para detalhes, ver dados oficiais do Departamento de Defesa disponível em: <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/FY2019-Budget-Request-Overview-Book.pdf>>

te a polissemia conceitual e as novas técnicas empregadas, o fato é que as guerras historicamente mobilizaram violência empregada por atores estatais e não-estatais, combinando técnicas, capacidades e recursos para atingir os seus objetivos.

Deve-se reconhecer que não se trata propriamente de uma novidade, pois o século XX também foi repleto de guerras não-convencionais (entre Estados), irregulares e assimétricas, e com intensas operações subterrâneas, sobretudo depois da criação das agências de inteligência das grandes potências, como destacamos. A globalização não provocou o fim dos Estados, ao contrário, mas potencializou os mecanismos de inteligência e guerra, assim como a assimetria entre os países, com as tecnologias desenvolvidas pela Terceira Revolução Industrial (Técnico-Científica) e agora a Indústria 4.0. Por um lado, basta ver a ampliação da capacidade de espionagem lograda pela NSA a partir das denúncias de Edward Snowden.³ Segundo ele, o esquema de espionagem de e-mails, cartões de crédito e ligações telefônicas operam em conjunto com empresas de telecomunicações utilizando-se do programa PRISM (de monitoramento em tempo real da Internet).

A novidade talvez resida no fato de que os novos meios tecnológicos para fazer a guerra ampliam as assimetrias, como ilustram bem o caso dos *drones*. A escalada de bombardeios com aviões não tripulados no Afeganistão, Paquistão, Iraque, Síria, Líbia, Iêmen e Somália tem causado milhares de mortes, em sua esmagadora maioria de civis.⁴ Evidentemente, trata-se de guerras encobertas de proporções globais capazes de amplificar de forma inédita a capacidade dos Estados Unidos, enquanto fragiliza dramaticamente o direito e as organizações internacionais.

Nesse sentido, como destaca Losurdo (2010), depois do 11 de Setembro de 2001, a ameaça difusa do terrorismo e do fundamentalismo legitimou uma escalada intervencionista em nível global (Guerra ao Terror), mesmo sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU para a invasão do Iraque (2003), por exemplo, cujo resultado é o enfraquecimento das soberanias e das organizações multilaterais. Ao mesmo tempo em que perseguia Bin Laden, Washington ampliava sua presença física em diversas regiões (bases militares); realizava ataques com *drones* e intensificava ações da inteligência; promovia prisões, campanha de *kill/capture* e contratos com mercenários; apoiava grupos extremistas na Síria e na Líbia; e financiava entidades públicas e privadas (*National Endowment for Democracy*, USAID, *Freedom House*, *Open Society* e outras) para promoverem o *regime change* (BANDEIRA, 2013). O poder estadunidense reside justamente na capacidade de mobilizar de maneira articulada o *hard* e o *soft power*, entrelaçando a atuação de agências de espionagem, agências de ajuda e cooperação, *think thank*, agências de comunicação e empresas privadas. Não é trivial decifrar como Washington mobiliza seus múltiplos instrumentos para lograr seus objetivos políticos e estratégicos.

De todo modo, parece claro que estamos diante de uma segunda onda de golpes de estado, como destaca Losurdo (2016). Isto é, tem-se ampliado os meios de isolamento e criminalização de governos e países, bem como a mobilização de campanhas multimidiáticas voltadas a criar fatos políticos para legitimar guerras humanitárias (ou de responsabilidade de proteger) – como ilustrou o caso Líbio⁵. Por um lado, as novidades táticas

incluem novas mídias ao longo da *Psywar* e *PsyOps*; ou seja, internet, celulares, facebook, twitter, redes sociais, se tornaram um instrumento essencial da projeção de poder da grande potência que detém os principais meios. A crescente variedade e sofisticação dos meios de comunicação permite provocar indignações tão poderosas que resulte arrebatadora. Por outro, as novidades políticas evoluem das ditaduras militares imunes à opinião pública à instauração de democracias sob a proteção de Washington e Bruxelas. Para além da superioridade militar decorrente da Revolução nos Assuntos Militares, há um entrelaçamento entre novidades táticas e novidades políticas que multiplicam a capacidade de atuação das grandes potências em levar ao fim seus objetivos políticos e estratégicos (LOSURDO, 2016, p.125-6; 153; 188-91). Aliás, o documentário Guerra Suja (*Dirty War*)⁶ exemplifica como as ações militares têm vitimado a população civil em outros países.

As políticas de *regime change* envolvem ‘revoluções coloridas’, Primavera Árabe e ‘golpes constitucionais’. Os ‘golpes constitucionais’, como ocorrido em Honduras (2009), Paraguai (2012) e Brasil (2016), dispensa a força física dos tradicionais golpes militares em favor de golpes constitucionais; preservam o efeito-legalidade das instituições e suas regras; e subvertem a ordem destituída mantendo verniz de legitimidade (SANTOS, 2017, p. 12-6). Ou seja, governos eleitos são interrompidos por meio de mecanismos autoritários envoltos em rotinas democráticas, de modo que o arranjo legal se torna fonte de exceção e não de Direito (SERRANO, 2016). As práticas típicas de Estados de exceção são realizadas sem a interrupção do Estado democrático. Ou melhor: os Estados Pós-Democráticos se tornam a face política da lógica neoliberal; a desconstitucionalização restringe os limites do poder, se associando à tradição autoritária e à erosão do tecido social ante o individualismo consumista (CASARA, 2017).

Segundo Korybko (2015), essas mudanças políticas não podem ser entendidas sem recorrer ao conceito de guerra híbrida. De acordo com o autor, os Estados Unidos estão buscando uma “abordagem adaptativa para mudança de regime que combina revoluções coloridas e guerra não-convencional em uma estratégia unificada”. A origem desta estratégia, segundo o autor, foi o pensamento de Brzezinski quando este propôs empregar o caos dirigido nos Balcãs Eurasiano. Isto é, guerras por procuração se entrelaçam com as ‘revoluções coloridas’ e a Primavera Árabe na medida em que exploram técnicas psicológicas de massa para subverter a autoridade do governo alvo através de tecnologia da informação-comunicação e suas redes sociais. À desestabilização, segue-se a guerra não-convencional utilizando-se de meios mais letais para lograr a mudança de regime (KORYBKO, 2015, p. 32; 52-3; 69; 76).

No caso da Ásia, o retorno da Rússia sob a liderança de Vladimir Putin (presidente da Rússia em duas ocasiões, de 1999 a 2008 e retornando ao Kremlin desde 2012) e a ascensão irrefreável da China criaram novos desafios à estratégia geopolítica dos Estados Unidos, sobretudo com o lançamento da Nova Rota da Seda. Aliás, o *National Military Strategy*,⁷ de 2015, dos Estados Unidos, não titubeia em afirmar que uma de suas principais ameaças securitárias são ‘países revisionistas’ da ordem mundial, nomeadamente China, Rússia, Irã e Coreia do Norte. Todos esses países são objeto ou de embargos e sanções e/ou contenção através de conflitos no entorno regional. Mais recentemente, o próprio Obama declarou⁸, em

6. Ver detalhes sobre o documentário na resenha da Folha de São Paulo disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2014/02/1417264-concorrente-ao-oscar-guerras-sujas-e-exibido-em-canal-pago.shtml>>.

7. Cabe a leitura do documento do governo dos EUA, disponível em: <http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf>.

8. Ver reportagem da Sputnik Brasil disponível em: <http://br.sputniknews.com/portuguese.ruvr.ru/news/2014_05_31/Obama-nomeia-Russia-e-China-como-principais-adversarios-potenciais-dos-EUA-6275/>

3. Ver série de reportagens no The Guardian disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/interactive/2013/nov/01/snowden-nsa-files-surveillance-revelations-decoded#section/1>>

4. Há diversas fontes, como The Bureau of Investigative Journalism (<https://www.thebureauinvestigates.com/projects/drone-war>) ou os Drone Papers do The Intercept (<https://theintercept.com/drone-papers/>)

5. Ver estudo em que aprofundamos este argumento em (PAUTASSO; AZEREDO, 2011).

seu discurso perante os graduados da *Academia de West Point*, que Rússia e China são potenciais ameaças militares. Resta, pois, avaliar quais os desafios securitários os Estados Unidos estão dispostos a empregar para lidar com o desafio sistêmico decorrente da conformação da Nova Rota da Seda sob liderança chinesa.

3.Nova Rota da Seda e seus desafios securitários.....

O projeto chinês de globalização nucleado pela Nova Rota da Seda está articulado a outras iniciativas de integração regionais, notadamente a Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), União Econômica Eurasiática (UEE) e ASEAN. A OCX, alargada com Índia e Paquistão (2017), além de 4 Estados observadores (Afeganistão, Belarus, Irã, Mongólia) e 6 Parceiros de Diálogo (Azerbaijão, Armênia, Camboja, Nepal, Turquia, Sri Lanka), tem assumido protagonismo regional (Mapa 1). Começou com prioridade securitária, como ilustra a *Estrutura Regional Anti-Terrorismo (RATS-2002)*, mas tem avançado para as demais dimensões políticas e econômicas. A UEE tem fortalecido a presença regional da Rússia, com essa organização voltada à integração econômica, com países como Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão e Quirguistão. A ASEAN também tem desenvolvido mecanismos de aprofundamento e ampliação, como o *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*, num acordo de livre comércio com os dez membros do bloco e mais seis da região (Austrália, China, Índia, Japão, Coreia do Sul e Nova Zelândia) firmado em 2012⁹; bem como o *Free Trade Area for the Asia Pacific (FTAAP)*.

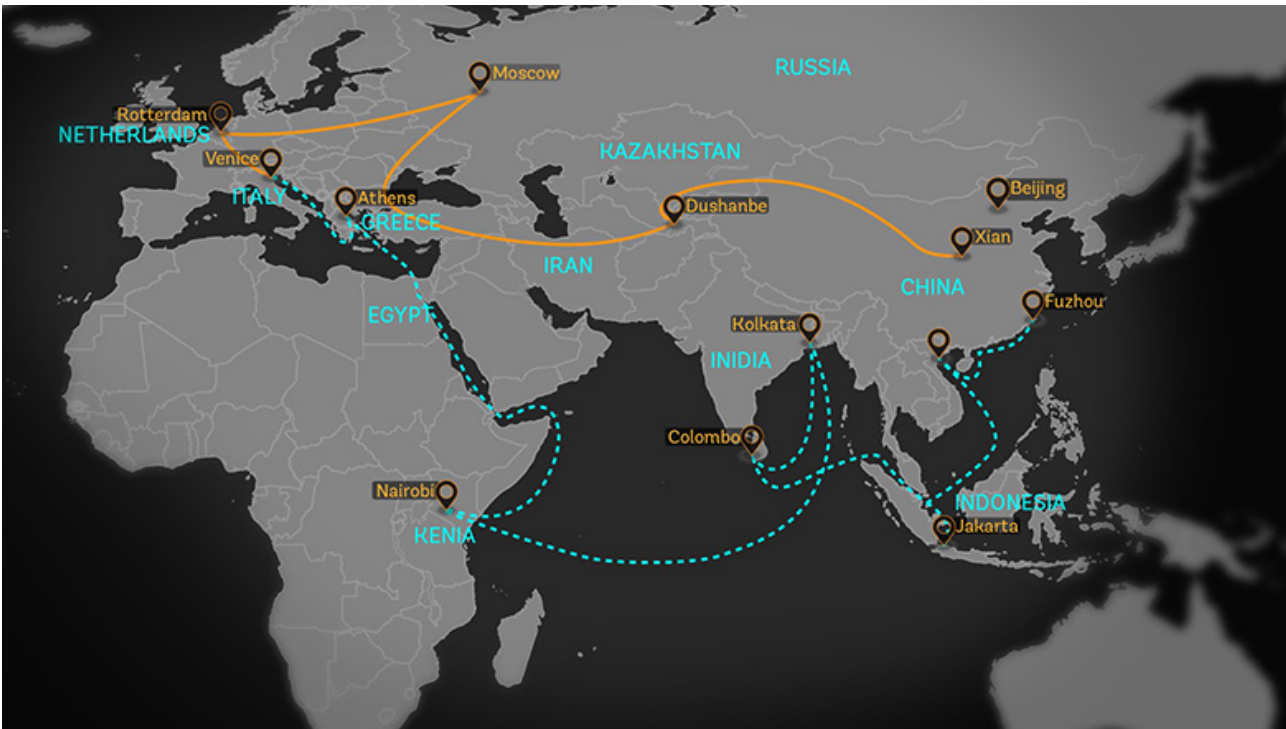
Mapa 1



Fonte: Shanghai Cooperation Organization.

Nesse sentido, a iniciativa chinesa da Nova Rota da Seda vem a ser mecanismo de consolidação desses processos institucionais da Eurásia. Além de ter em seu núcleo a China, principal potência emergente, e Rússia, ainda potência geopolítica (territorial, militar e energética), esta iniciativa de Beijing envolve cerca de 65 países que representam coletivamente mais de 30% do PIB global, 62% da população e 75% das reservas de energia conhecidas, conforme o Banco Mundial.¹⁰

Mapa 2 – Nova Rota da Seda (Belt and Road Initiative)



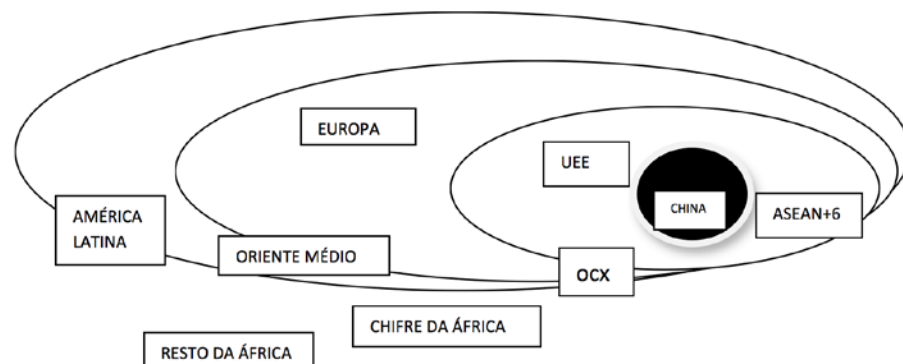
Fonte: Banco Mundial

Trata-se de um processo de integração, diferente do paradigma neoliberal, centrado na produção/comércio via os “cinco fatores de conectividade”, nomeadamente: a) comunicação política; b) conectividade de infraestrutura; c) comércio desimpedido; d) circulação monetária; e) entendimento entre pessoas (YIWEI, 2016). Ademais, cumpre diversos objetivos articulados para a China como, primeiro e imediatamente, criar demanda para a supercapacidade ociosa da indústria nacional. Segundo, ampliar a segurança em recursos naturais e alimentares, sobretudo energéticos, evitando o eventual estrangulamento em estreitos – chamado de Dilema de Malaca por Hu Jintao em 2003. Terceiro, impulsionar a internacionalização das empresas chinesas e a exportação de serviços (de engenharia, especialmente). Quarto, fortalecer o comércio regional e o papel gravitacional da China, recriando o sistema sinocêntrico. Quinto, estabilizar e securitizar a partir do desenvolvimento e da integração regionais. Sexto, fomentar a conversibilidade ao remimbi (RMB) tornando a moeda chinesa reserva de valor e meio de comércio corrente. Por esta razão, sugerimos que se trata de um projeto chinês de globalização compartimentado em 3 círculos concêntricos (Figura 1).

10. Ver informações do Banco Mundial, disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative>.

9. Ver documento da própria ASEAN, disponível em: <http://www.asean.org/storage/images/2015/October/outreach-document/Edited%20RCEP.pdf>

Figura 1 – Três Círculos Concêntricos do Projeto Chinês de Globalização



Fonte: Elaboração do autor.

Esses objetivos são impulsionados tendo como vetor da política externa chinesa as obras de infraestrutura (comunicação, transporte, energia) – cuja expertise nessa diplomacia da exportação de serviços de engenharia ocorreu primeiramente na África a partir do final da década de 1990. Ao mesmo tempo, Beijing desenvolveu capacidades para lidar com países vulneráveis e instáveis, vendo oportunidades onde outras potências prescreviam soluções institucionais descoladas da realidade de países periféricos. Como destaca Brautigam (2009), a ajuda ao desenvolvimento e a cooperação econômica da China têm praxis distintas, baseado na sua própria experiência de modernização e demandas dos países beneficiários e, portanto, centra-se em infraestrutura, produção e serviços de educação e saúde, por exemplo (BRAUTIGAM, 2009, p. 11). Ora, após de quase duas décadas de aprendizado no continente africano, o país asiático formulou essa ambiciosa iniciativa. Ao impulsionar um virtuoso processo de desenvolvimento e integração sob liderança da China, a Nova Rota da Seda tende a enfrentar desafios múltiplos também a Eurásia, com destaque para os securitários.

Entre os desafios securitários, deve-se destacar, primeiramente, aqueles decorrentes de diversos movimentos separatistas e terroristas que afetam a China, como Xinjiang, e a Rússia, como Chechênia. Ademais, por proximidade, Afeganistão, Paquistão e países da Ásia Central também são regiões irradiadoras de instabilidade em função do enraizamento do crime organizado transnacional de drogas e armas bem como de irradiação de movimentos separatistas e extremistas, como o Talibã e o Movimento Islâmico do Turquistão Oriental (ETIM). O segundo desafio se relaciona aos diversos litígios territoriais como demarcação de fronteiras na Ásia Central e a existência de enclaves disputados – como do Tajiquistão, Vorukh, no Quirguistão, enquanto este último tem um enclave de Barak no Uzbequistão e este tem os enclaves de Sokh e Shakhimardan no Quirguistão. Terceiro, não se pode subestimar a importância dos Estreitos como desafio securitário para a dimensão marítima da OBOR, sobretudo os Estreitos de Malaca, cujo controle é dos Estados Unidos, e o Estreito de Ormuz, cercado por uma deterioração da situação de segurança, como a Somália, e a pirataria (HAIQUAN, 2017), crucial para entender a presença da China no Djibuti.

Todavia, a questão de fundo diz respeito à estratégia de Washington que se configura como uma retomada da política de contenção na Eurásia, sobretudo no entorno do eixo sino-russo. Em alguma medida, os Estados Unidos reeditam a política de contenção da Guerra Fria. Em outras palavras, os desafios securitários são centrais não apenas ao eventual êxito da Nova Rota da Seda, mas também para definir os limites de atuação internacional de China e Rússia, a penetração estadunidense na Eurásia e, sobretudo, tende a ser central nas novas configurações de poder em formação no mundo.

No caso da Rússia, a política de contenção tem assumido diversas formas articuladas. Primeiro, a lógica de expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN, aliança militar do Ocidente originalmente voltada ao combate do comunismo soviético) que mais do que dobrou o número de integrantes apesar do fim da URSS e da bipolaridade. A OTAN tem se fortalecido e ampliado a agenda política de atuação e seu escopo geográfico. Foram integrados os Países da Europa Central e do Leste (PECL), tais como Hungria, Polônia e República Checa (1999); Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia (2004); Albânia e Croácia (2009); e Montenegro (2017).¹¹ Além de intervenções fora do domínio dos países membros (Balcãs, Afeganistão, Líbia, etc.), as ambições têm sido reiteradas sobre o espaço ex-soviético, como Geórgia e Ucrânia. Aliás, tanto a guerra de 2008 no primeiro país, quanto àquela iniciada em 2014 no segundo, não podem ser compreendidas sem levar em conta a obsessão dos Estados Unidos e seus aliados de ampliar o cerco à Rússia. Segundo, existe uma política de absorção do espaço econômico de influência da antiga URSS. Por um lado, isso tem ocorrido não somente por uma expressiva expansão direta da União Europeia (UE) em direção ao Leste Europeu, cujo número de membros passou de 15 para 28 membros, a grande maioria do antigo bloco socialista. Por outro, a UE cria política de auxílio ao desenvolvimento dos demais países do entorno regional vinculado a um conjunto de condicionalidades para estes países orbitarem os interesses de Bruxelas.

Terceiro, numa clara evidência da política de contenção à Rússia, Washington tenta anular as capacidades russas através de acordos com Polônia e República Tcheca para a instalação de radares e sistema antimísseis. Obviamente, a resposta de Moscou inclui o desenvolvimento de novas armas capazes de superar qualquer escudo¹² – Sistema pesado de mísseis intercontinentais, míssil de cruzeiro e veículos subaquáticos não tripulados ambos com propulsão nuclear e sistemas de mísseis hipersônicos – e inclusive ameaça de posicionar mísseis em Kaliningrado, na fronteira com a Polônia. Quarto, deve-se levar em conta o intervencionismo militar no seu entorno desde a desintegração da Iugoslávia até a Guerra Global ao Terror, com a invasão do Afeganistão, passando pelas ‘revoluções coloridas’ (Sérvia 2000, Geórgia 2003, Quirquístia 2005 e Ucrânia 2004-14), com a declaração da Guerra Global ao Terror e a construção de base aérea uzbeque de Khanabad e o aeroporto de Manas, na Quirguístia. A isso soma-se a Guerra na Síria e o cerco ao Irã, cujos efeitos securitários sobre a Rússia são evidentes.

Por fim, na política de embargos ao comércio russo. É assim que se enquadra a lógica de criar atritos e ameaças na fronteira russa e esperar respostas afirmativas como forma de forjar uma espécie de russofobia no Ocidente, isolando o gigante eurasiático a partir de um discurso de Nova

11. Ver informações do site oficial da OTAN, disponível em: https://www.nato.int/cps/ie/natohq/topics_52044.htm.

12. Ver detalhes na reportagem da BBC, disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43258300>.

13. Tais ideias aparecem detalhadas em outro artigo, ver Pautasso (2014).

14. Ver dados oficiais no United States Census Bureau, disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2016>.

15. Dados do Banco Mundial.

Guerra Fria. A vilanização da Rússia tem como objetivo último evitar a formação de um *heartland* baseado num eixo Berlim-Moscou-Beijing completamente fora do controle de Washington.¹³

Com a China não tem sido muito diferente. Embora com sinérgica relação econômica com os Estados Unidos, cuja corrente comercial alcançou US\$ 505,4 bilhões em 2017, o cerco vem crescendo à medida que a potência asiática fortalece seus poderes econômico e político. As vantagens comerciais chinesa sobre os estadunidenses são notáveis e crescentes, não apenas pelos seus superávits de US\$ 375,5 bilhões¹⁴ no comércio bilateral, mas na comparação de exportações de produtos de alta tecnologia em 2016, cujas exportações dos chineses foram de 496 bilhões, antes 153 bilhões de dólares dos estadunidenses.¹⁵

Nesse sentido, a ‘guerra comercial’ encampada por Trump em 2018 representa o recrudescimento das intermitentes disputas sino-americanas nesse campo, refletindo a perda de competitividade dos Estados Unidos e os compromissos de seu atual presidente com setores produtivos nacionais. No entanto, cabe ressaltar que a China não é o Japão do Acordo Plaza (1985) – quanto a ilha foi submetida a apreciação de sua moeda e, com efeito, empurrada à desaceleração econômica e subsequentes bolhas nos preços imobiliários e crise bancária. Ao contrário, Beijing dispõe de diversos meios de resistir e retaliar, dada as dimensões de seu mercado doméstico, diversificação do comércio exterior, poder diplomático-militar, reservas internacionais (em dólar), entre outros meios. Nesse sentido, a guerra comercial desencadeada pelos Estados Unidos contra a China em abril de 2018 representa o recrudescimento de disputas cujas origens remontam às tentativas de vetar o ingresso de Beijing na Organização Mundial do Comércio (OMC) ainda nos anos 1990.

Ademais, os Estados Unidos exploram litígios territoriais que envolvem a China para justificar sua presença na região e ingerir em temas de interesse de Beijing. Os movimentos de Washington de apoio recorrentes a forças políticas independentistas e as vendas de armas a Taiwan; o fomento, a partir de seus aliados, dos litígios no Mar do Sul¹⁶ da China, sobretudo nas ilhas Spratly; a solidariedade ao Japão nas disputas pelas ilhas Senkaku/Diaoyu; e o apoio externo aos movimentos separatistas do Tibet e do Xinjiang. Esse último caso se entrelaça às ações da Casa Branca voltadas a denunciar a China por abusos de direitos humanos em diversos âmbitos político-diplomáticos. A presença estadunidense na Bacia do Pacífico se completa com sua ampla assertividade militar em países como Coreia do Sul, Japão, Tailândia, Malásia e Filipinas, além de bases em Guam e Havaí e o anúncio de construção de escudo antimíssil THAAD na Península Coreana – percebida por Beijing como ameaça a sua capacidade militar dissuasória.

Assim, se entrelaçam intervenções ‘humanitárias’, imposição de ‘democracia de mercado’, isolamento de ‘Estados parias’, expansionismo baseado na guerra ao terror, drogas e/ou corrupção, ataques preventivos, guerras por procuração, sistemas globais de espionagem, etc. (JOHNSON, 2007, p. 31), Como disse Engdhal (2009, p. 127), o império de bases militares é a base do Império e sua política de *full spectrum dominance*.

Essas são as bases de uma espécie de *arco de contenção* do eixo sino-russo liderado pelos Estados Unidos baseado em múltiplas estratégias. Inclui o avanço de alianças militares, como a expansão da OTAN, bem como uma gigantesca estrutura de projeção de força militar que cobre a

Eurásia, compostas pelos Comando do Pacífico (PACOM), Comando Europeu (EUCOM) e o Comando Central (CENTCOM) e um conjunto de aliados estratégicos. Ademais, há, de cerca de 800 bases militares espalhadas pelo mundo, uma rede de bases militares estratégicas na Eurásia na Coreia do Sul, Japão, Guam, Tailândia, entre outros. Deve-se sublinhar ainda aliados regionais estratégicos, tais como Japão, Arábia Saudita, Azerbaijão, Geórgia, Israel, etc. Os casos de Índia e Paquistão, por exemplo, oscilam entre a aproximação com Washington e com o eixo-sino-russo: por um lado o acordo nuclear indo-americano (2005) e a condição de *Major non-NATO Ally* (2004), respectivamente, e, por outro, a inclusão como membros da OCS. A isso, somam-se as políticas de *regime change* através de desestabilizações como as ‘revoluções coloridas’, ocorridas na Sérvia (1999), Geórgia (2003), Ucrânia (2004-14), Quirguistão (2005). Sem esquecer das intervenções militares diretas, cujos efeitos foram devastadores, como Afeganistão, Iraque, Líbia e Síria – essa salva pelo apoio russo. Há ainda os países sob sanções e recorrentes ameaças militares, os casos de Coreia do Norte e Irã – inclusive com a implosão unilateral do acordo nuclear com o país persa. Outro vetor de ingerência e desestabilização são os apoios aos movimentos separatistas na Chechênia, no Tibet, no Xinjiang e de países vizinhos, como na região do Baluchistão. Por fim, mas não menos importante, há litígios envolvendo com potencial para promover uma escalada militar, como são os casos de Taiwan, Mar do Sul da China, Península Coreana, entre outros. Ou seja, o arco começa na Ucrânia, passa pelo Cáucaso, atravessa o Oriente Médio e a Ásia Central, e culmina no Sudeste e Leste Asiáticos (MAPA 3).

MAPA 3



Fonte: Elaboração do autor (apoio técnico do geógrafo Tito Lívio Barcellos).

Há um curioso paralelo entre os casos de China e Rússia: a estratégia dos Estados Unidos é expandir suas estruturas de poder, caso da OTAN contra a Rússia e da presença militar no Mar do Sul da China; se chineses e russos não reagirem, ficam acantonados e cercados, e com seu espaço de defesa diminuído; se reagirem, fomentam a percepção de expansionistas nos vizinhos e fraturam os processos de integração regionais. Em outras palavras, as políticas de contenção dos Estados Unidos para lidar com a aproximação (com tensões e contradições) entre China e Rússia são alguns dos elementos mais importantes da nova ordem mundial em gestação.

Se, por um lado, Washington recrudescer sua presença na Ásia, por outro, não são poucas as iniciativas de China e Rússia para lidar com esses e outros desafios securitários. Primeiramente, o objetivo tem sido a recuperação do poder militar russo (herdado do período soviético) e a modernização da defesa chinesa como política de dissuasão e garantia da soberania e segurança nacionais. Além das iniciativas nacionais, China e Rússia têm liderado processos de integração em sua dimensão securitária. Como destaca Haiquan (2017), a OCX (2001) nasceu com propósitos de segurança regional, notadamente a luta contra os três males (separatismo, terrorismo e fundamentalismo) e soube lidar com disputas regionais fronteiriças e criar confiança militar entre os membros. Na mesma direção, da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO) foi impulsionada pela Rússia para ser a dimensão coletiva da CEI em 1992 (embora somente ratificado em 2002), incluindo Armênia, Bielo-Rússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão – pois Azerbaijão e Geórgia se retiraram em 1999. E, por fim, a própria ASEAN tem criados vários mecanismos de segurança no Sudeste Asiático, como o Fórum Regional da ASEAN e o Conselho de Cooperação em Segurança no Pacífico Asiático (CSCAP), entre outros (HAIQUAN, 2017).

No fundo, trata-se de disputas geopolítica e geoeconômica no seio das novas configurações de poder, colocando em confronto tipos de Estado e modelos de desenvolvimento distintos. Há um nítido recuo da “grande divergência”, criadora de uma brutal assimetria entre o Ocidente desenvolvido e o resto do mundo entre 1820 e 1950, e um acelerado “emparelhamento” cujos desdobramentos sobre a balança de poder será inevitável – apesar da situação delicada dos países menos desenvolvidos (NAYYAR, 2014). A Rússia e sobretudo a China buscam, não sem contradições e especificidades, o caminho do desenvolvimento. Por um lado, a China atual representa a superação do “século de humilhações” ocorrida após a Guerra do Ópio promovida pelo entrelaçamento do imperialismo britânico, japonês e estadunidense, sobretudo. Um país disposto a resistir às políticas neoliberais promovidas pelo “Consenso de Washington”, ao mesmo tempo que erige o seu Estado de Bem Estar Social – em condições históricas, geográficas e demográficas inéditas. Por outro, segundo Djankov (2015), a Rússia transita de um capitalismo crônico com Yeltsin para um capitalismo de Estado sob Putin, cuja reconstrução nacional e liderança regional são notáveis.

Considerações finais

A transição sistêmica empurra o mundo para choques em múltiplas dimensões. A inflexão conservadora na América Latina, o recrudescimento da política internacional dos Estados Unidos, a multiplicação de estados falidos após intervenções apoiadas de fora (Afeganistão, Iraque, Líbia), as crises humanitárias e migratórias, o fortalecimento da xenofobia e de forças centrífugas na Europa, o crescimento de tensões em diversas regiões da Ásia-Pacífico (Mar do Sul, Península Coreana) aumentam os riscos de escaladas militares, agudizados por uma crise econômica mundial iniciada em 2008 no epicentro do sistema e pela perda de legitimidade das democracias e instituições no Ocidente. O predomínio da irracionalidade e do reacionarismo, típicos sintomas da transição sistêmica, se entrelaça aos novos potenciais da Revolução Científico-Tecnológica e das novas configurações de poder que emergem em torno do eixo sino-russo e da Nova Rota da Seda.

Os desafios securitários da Nova Rota da Seda representam não apenas um obstáculo para a integração eurasiática, mas também para a ascensão da China e para a reconstrução da Rússia. Mais importante, o renascimento da Ásia e a nova ordem mundial em gestação dependem do nível de conflitividade no entorno da Eurásia e, sobretudo, nas formas de acomodação entre a potência estabelecida (Estados Unidos) e a outra emergente (China).

Bibliografia

- AMIN, Samir. **Os desafios da mundialização**. Aparecida-SP: Idéias & Letras, 2006.
- ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- ASHLEY, Richard. The poverty of neorealism. In: KEOHANE, Robert. **Neorealism e its critics**. New York: Columbia University Press, 1986.
- BANDEIRA, Luiz. **A Segunda Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BANDEIRA, Luiz. **A desordem mundial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BRAUTIGAM, Debora. **Dragon's Gifts**. New York, Oxford University Press, 2009.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. **EUA x URSS: o grande desafio**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1987.
- CASARA, Rubens. **Estado Pós-Democrático**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2017.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DIAMOND, Jared. **Armas, germes e aço**. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- DJANKOV, Simeon. Russia's Economy under Putin: From Crony Capitalism to State Capitalism. In: **Policy Brief**. Peterson Institute for International Economics, p. 1-8, set. 2015.
- ENGDAHL, Frederick. **Full Spectrum Dominance**. Boxboro: Progressive Press, 2009.
- FRIEDMAN, Thomas. **O mundo é plano**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.
- JOHNSON, Chalmers. **As aflições do Império**. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- HAIQUAN, Liu. The Security Challenges of the “One Belt, One Road” Initiative and China's Choices. In: **CIRR**. XXIII, v. 23, 78, p. 129-147. 2017.
- HOFFMAN, Frank. **Conflict in the 21st century: the rise of hybrid war**. PotomacInstitute for Policy Studies, Virginia, 2007.
- KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KIERNAN, Victor. **Estados Unidos: o novo imperialismo**. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. São Paulo: Francisco Alves, 1997.

KORYBKO, Andrew. **Hybrid war**: the indirect adaptive approach to regime change. Moscou: Peoples' Friendship University of Russia, 2015.

KUMAR, Krishan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LEVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Edições 34, 1999.

LINKLATER, Andrew. **The transformation of political community**. Columbia: South Carolina Press, 1998.

LIU, Xinru. **The Silk Road in World History**. Oxford University Press: New York, 2010.

LOSURDO, Domenico. **A esquerda ausente**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2016.

LOSURDO, Domenico. **A linguagem do Império**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MAPA Shanghai Cooperation Organization. Disponível em: <https://thetruthsource.org/time-line-of-shanghai-cooperation-organization-sco/>

MAPA Banco Mundial, Disponível em: https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative

NAYYAR, Deepak. **A corrida pelo crescimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.

PAUTASSO, Diego. *Da política de contenção à reemergência*. In: **Revista Austral**, v. 3, n. 6, p. 73-94. 2014.

PAUTASSO, Diego; DORIA, Gaio. A China e as disputas no Mar do Sul: o entrelaçamento entre dimensões regional e global. In: **Revista de Estudos Internacionais**, v. 8, n. 2, 2017, p. 18-32.

PIELLA, Guillem. ¿El auge de los conflictos híbridos? In: **Documento de Opinion – Instituto Español de Estudios Estratégicos**. p. 1-13, 24 out. 2014.

SERRANO, Pedro. **Autoritarismo e golpes na América Latina – Breve ensaio sobre jurisdição e exceção**. São Paulo: Alameda Editorial, 2016.

SANTOS, Wanderley. **A democracia impedida**. São Paulo: FGV, 2017.

TRENIN, Dmitri. **The end of Eurasia**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.

VASYLIEVA, Nataliya; LAGUTINA, Maria. **The Russian Project of Eurasia Integration**. Rowman & Littlefield Publishing, Maryland, 2016.

WEINER, Tim. **Legado de Cinzas**. Uma história da CIA. Rio de Janeiro: Record, 2008.

YIWEI, Wang. **The Belt and Road Initiative**. Beijing: New World Press, 2016.

La variable ambiental en el eje relacional centro-periferia según la perspectiva teórica Análisis de Sistema-Mundo. Un análisis en los roles de América Latina en su relación con los países centrales del sistema mundial¹



A variável ambiental no eixo da relação centro-periferia segundo a perspectiva teórica da Análise do Sistema-Mundo. Uma análise dos papéis da América Latina em sua relação com os países centrais do sistema mundial.

The Environmental Variable In The Core-Periphery Relational Axis According To The World-System Theoretical Perspective. An Analysis On Latin American Roles In Its Relation With The Core Of The World-Systems²

Juan Pablo Vásquez Bustamante³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n2.p101

Recibido el 06 de julio de 2018
Aprobado el 06 de noviembre de 2018

RESUMEN

Este artículo propone incorporar la crisis ambiental como variable en el eje relacional centro-periferia según la perspectiva teórica Análisis de Sistema-Mundo, en la búsqueda de identificar posibles cambios en sus flujos y en los roles de América Latina como región periférica. A través de un análisis bibliográfico, se buscan las principales referencias planteadas en la perspectiva teórica Análisis de Sistema-Mundo respecto al fenómeno de la crisis ambiental; se identifican y describen los principales elementos que definen el eje relacional centro-periferia según la perspectiva teórica Análisis de Sistema-Mundo; se identifican y describen algunos efectos y consecuencias de la crisis ambiental planteados por intelectuales latinoamericanos vinculados a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que pudiesen constituirse en factores de cambio en las relaciones entre centro y periferia, y se intenta establecer una asociación entre ellos y determinados antecedentes, elementos y problemáticas a partir del caso de la propuesta ecuatoriana denominada Iniciativa Yasuní ITT.

Palabras Clave: Análisis de Sistema-Mundo. Crisis ambiental. Centro-Periferia. América Latina.

1. Este artículo es producto de la investigación de tesis doctoral: “La variable ambiental en el eje relacional centro-periferia según la perspectiva teórica Del Sistema Mundo. Un análisis sobre la base de los estudios de los casos de Ecuador y Bolivia entre los años 2005 y 2015”. Doctorado en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile.

El autor agradece al Vicedecanato de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y a la Vicerrectoría de Postgrado de la Universidad de Santiago de Chile el apoyo otorgado para la realización de esta investigación y el desarrollo de este artículo.

2. Traducido por la Traductora Inglés-Español y Licenciada en Lenguas y Letras Constanza Morales Peñaloza morales.constanza.alice@gmail.com

3. Candidato a Doctor en Estudios Americanos, especialidad Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile. Coinvestigador proyecto Fondecyt N° 1190481. Profesor en la línea de Historia en la Universidad Miguel de Cervantes. Santiago, Chile. Correo electrónico: juan.vasquez@usach.cl ORCID: https://orcid.org/0000-0001- @

RESUMO

Este artigo propõe a incorporação da crise ambiental como uma variável no eixo relação centro-periferia de acordo com a perspectiva teórica de Análise do Sistema-Mundo, buscando identificar possíveis mudanças nos fluxos e no papel da América Latina como região periférica. Por meio de uma análise bibliográfica, buscam-se as principais referências propostas na perspectiva teórica da Análise do Sistema-Mundo sobre o fenômeno da crise ambiental; identificam-se e descrevem-se os principais elementos que definem o eixo da relação centro-periferia de acordo com a perspectiva teórica de Análise do Sistema-Mundo; além de alguns efeitos e consequências da crise ambiental representada pelos intelectuais latino-americanos ligados à Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL), podem se tornar agentes de mudança nas relações entre o centro e a periferia, e por fim, busca-se estabelecer um vínculo entre eles e determinados antecedentes, elementos e problemas a partir da proposta equatoriana denominada Iniciativa Yasuni ITT.

Palavras-chave: Análise do Sistema-Mundo. Crise ambiental Centro-periferia. América Latina.

ABSTRACT

This article aims to add the Environmental Crisis as a variable in the core-periphery relational axis according to the theoretical perspective of the World-Systems Analysis in the search of identifying potential changes in its flows and in Latin American roles as a peripheral region. Throughout a literature review, the main references of the World-Systems Analysis theoretical perspective regarding the Environmental Crisis phenomenon are searched for; the main defining aspects of the core-periphery relational axis according to the World-System Analysis are identified and described; some effects and consequences of the Environmental Crisis – which are lay out by Latin-American intellectuals linked to the ECLAC – that are potential change factors between core and periphery are set out: in addition, a relation between those change factors and determined elements and problematic precedents of the Ecuadorian Yasuní ITT Initiative -a global environmental proposal- is offered.

Key words: World-Systems Analysis. Environmental Crisis. Core/Periphery. Latin America.

Introdução

Se entende por perspectiva teórica Análisis de Sistema–Mundo (AS-M), un enfoque analítico que reúne un conjunto de teorizaciones, hipótesis y modelos explicativos respecto al desarrollo histórico global del capitalismo y la modernidad (AGUIRRE, 2004, p. 34).

Bajo este enfoque, los sistemas–mundiales corresponden a zonas espacio temporales que atraviesan múltiples unidades políticas y culturales, integradas de actividades e instituciones que obedecen a ciertas reglas sistémicas. Es factible identificar dos tipos de sistemas mundiales, los imperios–mundo y las economías–mundo (WALLERSTEIN, 2005, p. 33).

El moderno sistema-mundo, correspondiente a una economía–mundo originada entre fines del siglo XV y principios del XVI y actualmente en proceso, está concebido como una unidad expansiva, primero semiplanetaria, y posteriormente planetaria, cuya curva evolutiva es la historia específica de la génesis, evolución y crisis sistémica del capitalismo

como sistema histórico global (AGUIRRE, 2004, p. 34-35).

Dentro de la variedad de premisas, modelos e hipótesis que entrega este marco analítico, dos de ellas son particularmente importantes para esta investigación. En primer lugar, la unidad de análisis fundamental no es ni el Estado soberano ni la sociedad nacional. La unidad correcta es el propio sistema mundial. Son los procesos en desarrollo, generados a escala planetaria, los que proporcionan el verdadero objeto de la investigación colectiva (AGUIRRE, 2004, p. 38; WALLERSTEIN, 2007a, p. 85; WALLERSTEIN, 2010, p. 12).

En segundo lugar, el moderno sistema-mundo, la economía–mundo capitalista, manifiesta un orden y una división del trabajo expresada en un conjunto de relaciones e intercambios asimétricos y desiguales, donde sus partes se dividen en zonas centrales, áreas periféricas, un bloque intermedio denominado semiperiferia y “arenas externas”, es decir, zonas que están afuera de las fronteras del sistema, y que, potencialmente, a partir de la naturaleza expansiva del mismo, podrían ser incorporadas (AGUIRRE, 2004, p. 41–45).

Este eje relacional centro–periferia, tomado del esquema conceptual propuesto por el economista argentino Raúl Prebisch, tiene como característica decisiva un flujo asimétrico de plusvalía, es decir, tasas de excedentes que se van hacia los Estados centrales, a partir, entre otras cosas, de actividades productivas con mayor valor (AGUIRRE, 2004, p. 225-226). Estas unidades presentan, además, una mayor capacidad de generar una institucionalidad estable y soberana, a diferencia de los Estados periféricos que se ven desfavorecidos por esta relación.

A partir de estas dos propuestas, se entiende que los fenómenos problemáticos observados bajo el enfoque de la perspectiva teórica AS-M, son tensiones de naturaleza global que responden a corrientes de escala mundial.

Por otro lado, uno de los fenómenos problemáticos de la realidad global contemporánea, que precisamente opera en una escala mundial, es la denominada Crisis Ambiental (CA), la cual, para el Dr. Fernando Estenssoro (2007, p. 94), se entiende como el paradójico fenómeno de que tanto el desarrollo, los patrones y el estándar de vida alcanzados por la “Civilización Industrial”, en la cual, su arquetipo son los países desarrollados del Primer Mundo, han creado problemas de carácter ecológico y medioambientales de tan enorme magnitud, que han puesto en riesgo la continuidad de la vida del ser humano en el planeta, así como la vida del planeta mismo⁴.

A partir del reconocimiento de la CA como una realidad problemática de la sociedad global actual, y de la responsabilidad y necesidad de encontrar respuestas ante ella, es que se ha generado una “intensa polémica política e ideológica” denominada debate ambiental (ESTENSSORO, 2009, p. 11). El cual, se manifiesta como un debate político, desarrollado a través de relaciones de poder, donde los diferentes actores se enfrentan con apreciaciones diversas, confrontadas, difíciles de conciliar, derivadas de sus necesidades, intereses, marcos ideológicos y capacidad de influir en el otro (ESTENSSORO, 2014).

Este debate ambiental, durante las últimas décadas del siglo XX y los primeros decenios de la presente centuria, se ha constituido en uno de

4. La crisis ambiental es un fenómeno complejo, cuyos elementos causales, efectos y consecuencias operan y se hacen perceptibles en diferentes escalas, tanto a nivel global como local. En consecuencia, las diversas miradas y estudios en el marco del debate ambiental la abordan desde diferentes ángulos, y, por cierto, con distintos grados de abstracción, de acuerdo al nivel del cual se esté tratando. Este trabajo aborda la crisis ambiental en su dimensión global y en su relación con el desarrollo de la economía-mundo capitalista, desde una perspectiva que se plantea con un enfoque histórico y sistémico.

los principales ítem tanto de la agenda política de los actores del Sistema Internacional, compuesto por Estados Nacionales y Organizaciones Internacionales, como de las preocupaciones de la Sociedad Internacional, entidad que involucra tanto el accionar de los Estados, como también de individuos y organismos (ESTENSSORO, 2007; ORTIZ, 2011, p. 19).

No obstante la relevancia mundial que ha tomado el fenómeno problemático de la CA y la discusión en torno suyo, el debate ambiental, pese a la presumible relación que podrían tener el desarrollo del capitalismo histórico y un fenómeno provocado justamente por sus procesos productivos, por los patrones de vida de la sociedad industrial, por el consumo masivo, por la racionalidad imperante en sus lógicas, a pesar de constituirse en un enfoque analítico sistémico, histórico y totalizante, la perspectiva teórica AS-M parece no referirse a esta problemática en sí misma, aparentemente pareciera no existir una vinculación epistemológica estrecha, directa, explícita e intencionalmente abierta.

Este trabajo buscar incorporar la CA como variable en el eje relacional centro-periferia según la perspectiva teórica AS-M, en la búsqueda de posibles cambios en sus flujos y roles, especialmente en la periferia, y dentro de ella en América Latina. Se pretende, de una parte, establecer una mirada analítica que pudiese enriquecer la perspectiva teórica AS-M, y, por otro lado, identificar elementos que se constituyan en antecedentes y herramientas para una mayor comprensión de los roles, la posición y las oportunidades de la periferia, y especialmente de los países latinoamericanos, en el sistema mundial y en la actual fase del desarrollo del capitalismo histórico.

En las líneas a continuación: en primer lugar, se identifican y describen menciones, referencias y vínculos planteados en la perspectiva teórica AS-M respecto al fenómeno de la CA; en segundo lugar, se identifican y describen los principales elementos que definen el eje relacional centro-periferia según la perspectiva teórica AS-M; en tercer lugar, se identifican y describen algunos efectos y consecuencias de la CA, planteados al inicio de la década de los ochenta por intelectuales latinoamericanos vinculados a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que pudiesen constituirse en factores de cambio en las relaciones entre centro y periferia, y se intenta establecer una asociación entre ellos y determinados antecedentes, elementos y problemáticas a partir del caso de la propuesta ecuatoriana denominada Iniciativa Yasuní ITT; finalmente, se ofrecen algunas conclusiones y reflexiones al cierre.

Perspectiva teórica Análisis de Sistema-Mundo y Crisis Ambiental:
Transformación/depredación ecológica, origen, expansión y crisis
estructural de la economía-mundo capitalista

La vinculación entre la CA y la perspectiva teórica AS-M parece ser un ejercicio inferencial a desarrollar, pues la obra que se constituye en la columna vertebral de este enfoque teórico, los cuatro tomos del *Moderno Sistema Mundial* de Immanuel Wallerstein (1974; 1980; 1989; 2011) no habrían planteado explícitamente ni desarrollado en sí misma esta problemática contemporánea y global. Sin embargo, al revisar y analizar con

atención esta obra y posteriores publicaciones que la complementan y que están bajo esta perspectiva teórica, es posible encontrar a lo menos dos puertas comunicantes.

En primer lugar, para Immanuel Wallerstein (2010, p. 53-54) existen tres elementos fundamentales para el establecimiento de la economía-mundo capitalista: la expansión del volumen geográfico del “mundo en cuestión”, el desarrollo de variados métodos de control del trabajo para diferentes productos y zonas de la economía-mundo, y el surgimiento de Estados fuertes que posteriormente se transformarían en los Estados centrales del sistema mundial. Más aún, el segundo y tercero de estos factores dependían del primero.

Ese primer elemento, la expansión territorial europea, fundamental en la superación de la crisis del Feudalismo y en el surgimiento y desarrollo del capitalismo histórico, se conecta con la CA a través de dos caminos. Por una parte, el ensanchamiento geográfico de la economía-mundo iba dejando a su paso una alteración de la ecología mundial (WALLERSTEIN, 2010, p. 63), a partir, principalmente, de la introducción de sus procesos productivos, los cuales implicaban, entre otras cosas, la utilización progresiva e intensiva de los suelos y la extracción y usos de elementos de la naturaleza a ritmos hasta entonces no experimentados en aquellas zonas recientemente incorporadas a la economía-mundo.

Por otro lado, es preciso preguntarse por las motivaciones iniciales que llevaron a aquella expansión geográfica de Europa Occidental, tan esencial para el surgimiento y desarrollo de la economía-mundo capitalista. Para Wallerstein (2010, p. 69), lo que incitó y sostuvo esta empresa fue la necesidad de comida y combustible, pues Europa Occidental necesitaba más calorías y una mejor distribución de los valores alimenticios. Ante este escenario, ¿por qué no incrementar la producción dentro de sus propias fronteras? Pues bien, aquello se realizó en determinadas regiones sobre la base de mejoras tecnológicas, sin embargo, estos casos se dieron precisamente en lugares con una base demográfica densa y con un proceso de crecimiento industrial, lo cual, de todas formas, requirió la importación de grandes cantidades de granos. ¿Y por qué no, entonces, ensanchar las fronteras agrícolas dentro de los límites de la propia Europa? Aquello también se realizó, sin embargo, el espacio fue insuficiente (WALLERSTEIN, 2010, p. 61). Ante lo cual, el camino seguido fue la expansión geográfica de la Europa Occidental.

En esta dinámica el caso del azúcar es particularmente interesante, útil como fuente de calorías, como sustitutivo de las grasas, como materia prima para licores e ingrediente en la preparación del chocolate, este alimento se constituyó en una de las principales motivaciones para la expansión de Portugal por el Atlántico (WALLERSTEIN, 2010, p. 62). Se trataba de un producto lucrativo que expulsaba al trigo y que gastaba el suelo, lo que, lejos de ser un problema, en el largo plazo motorizaba la economía-mundo capitalista, pues “requería continuamente nuevas tierras”, es decir: expansión territorial (WALLERSTEIN, 2010).

Además de alimentos y calorías, Europa Occidental necesitaba madera para leña y construcciones. Situación ante lo cual se recurría a las importaciones, y que, al igual que el azúcar, también motivó el proceso de

expansión territorial hacia fuera de sus fronteras en la búsqueda de estos insumos, pues: “el desarrollo económico de la Edad Media, y se debe asumir que también sus crudas técnicas forestales, habían llevado a una lenta pero constante deforestación de Europa Occidental, Italia, España, así como también de las Islas Mediterráneas” (WALLERSTEIN, 2010, p. 63).

Es decir, la expansión geográfica de la Europa Occidental de los siglos XV y XVI, esencial para el surgimiento y desarrollo de la economía-mundo capitalista, fue generando a su paso una transformación/depredación ecológica progresiva en la medida en que aquella expansión también lo fuese. Y a su vez, una de las motivaciones que empujó aquella expansión territorial europea que transformaba/depredaba la ecología mundial, era encontrar nuevos suelos para la agricultura y nuevas fuentes de recursos, pues dentro de sus fronteras ya se habían utilizado y/o depredado.

Es decir, siguiendo la perspectiva teórica AS-M, puede afirmarse que existe una correlación directa y positiva entre surgimiento, desarrollo y expansión de la economía-mundo capitalista y la transformación/depredación ecológica, y a la larga la CA. Pues, la expansión territorial, esencial y clave en el origen y desarrollo del capitalismo histórico, provoca transformación y depredación ambiental, y a su vez, a lo menos en parte, es provocada, motivada y motorizada por ella. Como plantea el historiador Jason Moore (2013a), las “transformaciones de la tierra” fueron a la vez consecuencia y constituyentes del auge del capitalismo. Bajo su interpretación, la expansión europea posterior a 1492 fue parte de un cambio de época en las relaciones entre naturaleza y sociedad, el cual era a la vez causa y consecuencia del auge del capitalismo (MOORE, 2013a, p. 23).

Si bien, las expansiones, el colonialismo, el rompimiento de fronteras, eran fenómenos que se experimentaban desde hacía siglo atrás, la “geografía-histórica del colonialismo” en su forma moderna, posterior a 1492, “debe ser comprendida dentro de la incipiente dialéctica de la acumulación por apropiación y la acumulación por capitalización”, donde la producción y el intercambio de mercancías pasaron a constituirse en fines en sí mismos (MOORE, 2013a, p. 23).

En este sentido, y complementando críticamente la conceptualización del Dr. Estenssoro (2007), podría afirmarse que la CA, si bien explota notoriamente con los patrones de vida de la Sociedad Industrial, es esencialmente producto e hija del desarrollo del capitalismo histórico desde sus orígenes, allí están sus causas, e inclusive allí pueden percibirse algunos de sus efectos notorios.

Para Moore, a diferencia de la “vasta historiografía” y los largos debates en torno a la transición del feudalismo al capitalismo, Wallerstein efectivamente vio la crisis feudal como una “coyuntura socio-física” y el auge del capitalismo como una reorganización de la ecología mundial (MOORE, 2003a; 2013b, p. 16)⁵.

La segunda puerta comunicante entre la perspectiva teórica AS-M y la CA, abierta por el propio Wallerstein (2007b), tiene que ver con la hipótesis de que la economía-mundo capitalista habría entrado a una crisis terminal a partir del desarrollo de tres fallas estructurales en su capacidad de acumulación de capital. Para este científico social norteamericano: “Como la acumulación sin límite de capital es el rasgo definitorio del ca-

pitalismo como sistema histórico, la triple presión tiende a volver inviable el motor primario del sistema y por lo tanto crea una crisis estructural” (WALLERSTEIN, 2007b, p. 54).

La primera de estas fallas es el incremento del costo del trabajo como porcentaje del total del valor creado, producto de la desruralización del mundo. Pues, este fenómeno limita para el capital la posibilidad de reubicar sectores de la producción en zonas de más bajos salarios y reclutar a migrantes rurales que recientemente se incorporen al mercado del trabajo asalariado. Mecanismo con el cual tradicionalmente los capitalistas abaratan los costos, incrementan sus excedentes y limitan las potenciales presiones de las organizaciones sindicales (WALLERSTEIN, 2007b).

La segunda de estas tres fallas estructurales planteadas por Wallerstein (2007b, p. 228), tiene directa relación con la CA. Se trata de los límites ecológicos a la contaminación y la no renovación de los recursos, lo que limita la capacidad del capital para reducir los costos de los insumos por la vía de su externalización continua.

Para Wallerstein (2001a; 2007b, p 209), el principal mecanismo de los capitalistas para mantener bajos los costos de los insumos ha sido externalizarlos, es decir: no pagar algunos de ellos consiguiéndolos a costa de la sociedad. Esto se ha logrado, principalmente, a través de tres formas: eliminar los desechos del material, que pudiesen ser tóxicos, al exterior de la propiedad de la industria o empresa arrojándolos a un espacio natural común; comprar y utilizar materias primas sin asumir los costos de su renovación o de su sustentabilidad, por ejemplo, deforestar sin hacerse responsable por la posterior reforestación; y emplear infraestructura a costa de la sociedad.

En los dos primeros casos, se hace necesaria la localización de áreas donde, por diversos motivos, pueda arrojarse el desecho del material, y zonas donde conseguir materias primas a un bajo costo y sin la necesidad de invertir en procesos sustentables. Con la incorporación permanente de áreas dentro de la economía-mundo capitalista y la transformación/depredación ecológica en distintas zonas producto de los procesos de producción, el planeta se va quedando sin lugares de reemplazo. En la tercera de las formas de externalización de costos, para el empleo de infraestructura construida a expensas de la sociedad, se requiere un aumento constante de los impuestos, situación que se articula con la tercera de las fallas estructurales (WALLERSTEIN, 2007b, p. 209-210).

Pues, para Wallerstein (2007b, p. 58-59), la tercera de estas fallas sería producto de las respuestas de los gobiernos a las presiones y demandas populares por mayores derechos y bienestar social, lo cual requiere permanente financiamiento y por lo tanto ha implicado el constante incremento de las tasas de tributación. Este sistema de redistribución fiscal empuja los costos de los impuestos como porcentaje del valor del total creado, hasta un punto en que limita la capacidad de acumulación de capital, lo cual genera toda una dinámica de relaciones políticas complejas a partir de la posible reducción de prestaciones sociales versus el incremento de las cargas fiscales. En ambos casos, tercera falla estructural y tercera forma de externalización de costos de la segunda contradicción anteriormente expuesta, la solución sería que el capital asumiera el costo a través de su carga tributaria, lo que limitaría su capacidad de acumulación.

5. Respecto a esta relación causal entre capitalismo y Crisis Ambiental, existen diversos intelectuales y líneas de pensamiento que profundizan sobre ella y la establecen en el centro de su análisis.

En este marco pueden plantearse la obra de Jason Moore (2003a; 2003b; 2013) y el enfoque denominado *World-Ecology*, que en varias de sus líneas fundamentales se desprende de la perspectiva teórica AS-M. Así mismo, puede considerarse el trabajo de John Bellamy Foster (1999) y, entre otros aportes, sus planteamientos en torno al *metabolic rift*. De igual forma, en este contexto puede mencionarse la corriente de pensamiento Ecosocialismo, la cual critica el modo de producción y consumo capitalista planteándolo incompatible con la ecología y la protección de la naturaleza. El Ecosocialismo se hace parte de la tradición socialista e integra ciertos elementos fundamentales del marxismo con la ecología política, constituyéndose en una corriente de “pensamiento y acción ecológica”, de la cual son parte intelectuales como Michael Löwy, Jorge Riechmann, James O'Connor, entre otros (LE QUANG; VERCOUTERE, 2015).

Para Wallerstein (2007b, p. 207), la economía-mundo capitalista ha llegado a un punto de bifurcación en la cual no es capaz de superar determinadas contradicciones, las cuales, en este caso, tienen que ver con que a lo largo de más de cinco siglos de funcionamiento, los costos del trabajo, la inversión e infraestructura y la carga tributaria han ido aumentando constantemente como un porcentaje del valor total de lo producido, con el resultado de entrar en una fase en la cual se experimenta una reducción de las utilidades a nivel global que amenaza el funcionamiento básico y esencial del sistema: su capacidad de acumulación incesante de capital, significando un proceso de crisis estructural y terminal de la economía-mundo capitalista, y siendo dentro suyo el agotamiento ecológico uno de los factores fundamentales.

De este modo, la vinculación entre la CA y la perspectiva teórica AS-M se convierte en un ejercicio académico y cognitivo paradójico, donde, por una parte, hay dos puertas comunicantes claves prácticamente en los extremos: podría decirse que la transformación/depredación de los ecosistemas es esencial como motor y consecuencia en el surgimiento y desarrollo de la economía-mundo capitalista, al mismo tiempo que el agotamiento ecológico sería uno de los factores de determinadas fallas estructurales conducentes a una crisis final. Mientras, pese a aquello, esta perspectiva teórica ha sido mayoritaria y tradicionalmente entendida bajo un lente de “exencionalismo humano” (MOORE, 2003a, p. 308).

Si efectivamente la transformación/depredación ecológica fue fundamental para el surgimiento y desarrollo de la economía-mundo capitalista, y si además la CA, que es consecuencia directa de esa transformación/depredación ecológica, es un factor esencial de una de sus fallas estructurales conducente a una crisis terminal, y tomando una de las preguntas más agudas y críticas de Wallerstein (2001, p. 89) respecto a la CA, ¿para quién es el peligro? ¿A quién afecta principalmente este fenómeno problemático?, es preciso preguntarse: ¿Qué incidencia tiene la incorporación de la CA como variable en el eje relacional centro-periferia según la perspectiva teórica AS-M? ¿Genera la CA algún tipo de modificación en el eje relacional centro-periferia? ¿Se puede considerar a la CA como una variable de cambio en ese conjunto de relaciones? ¿Tal vez favorable a la periferia? ¿Tal vez incrementadora de la asimetría a favor del centro?

El eje relacional centro-periferia según la perspectiva teórica Análisis de Sistema-Mundo.....

Para Wallerstein (2010), un sistema mundial es un sistema social. El cual posee límites, reglas, partes que lo componen, organismos que habitan y cohabitan en su interior, un funcionamiento coherente que permite su subsistencia.

Lo que caracteriza a un sistema social, es el hecho de que la vida en su seno está en gran medida autoincluida, y que la dinámica de su desarrollo es en gran parte interna. Si el sistema, por cualquier razón, quedara aislado de todas las fuerzas externas, por definición, incluso, continuaría funcionando sustancialmente de la misma manera (WALLERSTEIN, 2010).

Wallerstein (2007a, p. 249) concibe este sistema social como una sucesión y coexistencia de múltiples entidades de largo plazo y de gran

escala, a los que denomina como sistemas históricos. Los cuales presentan tres características que los definen: primero, relativa autonomía, es decir que funcionan a partir de sus propios procesos internos, sus fuerzas motrices son endógenas; en segundo lugar, tienen límites temporales, necesariamente nacen y posteriormente mueren en tiempos determinados; finalmente, tienen límites espaciales, aunque esas fronteras pueden ir experimentando modificaciones a lo largo de su existencia.

Un sistema histórico representa una red integrada de procesos económicos, políticos y culturales que lo mantienen unido. En tanto sistema, si cualquier proceso particular de la red cambia alguno de sus parámetros, los otros, de cualquier manera, deberán adaptarse. Dentro de un sistema histórico en funcionamiento no existe libre albedrío, son las estructuras de este sistema quienes crean, limitan y ofrecen las distintas opciones (WALLERSTEIN, 2007a, p. 249).

Un sistema es una entidad real, el cual presenta un cierto contenido, y donde todas sus partes son interdependientes entre sí. Si desaparece una de esas partes, el sistema por completo se ve alterado (WALLERSTEIN *apud* AGUIRRE 2004, p. 229). Bajo esta lógica, y dentro de la concepción del funcionamiento de un sistema, se entiende sistema-mundo en consecuencia, el moderno sistema-mundo, y por tanto la economía-mundo capitalista, nuestro sistema global actual, como un entramado de organismos y estructuras vinculadas relacionamente entre sí. Así como el sistema seguiría funcionando sustancialmente de la misma manera si quedara aislado de las fuerzas externas, al contrario, cualquiera de las partes del sistema dejaría de funcionar si quedara aislada como unidad autónoma respecto del funcionamiento del mismo. Cada una de las unidades en sí misma carece de la capacidad de generar un funcionamiento diferente y propio respecto del funcionamiento sistemático.

A partir de esta propuesta teórica, es que la unidad de análisis es justamente la totalidad, el propio sistema-mundo, no las partes, no los estados y/o las sociedades nacionales. Estos no poseen ni la autonomía ni el aislamiento que hiciese posible calificarlos como poseedores de un modo particular de relaciones de producción (WALLERSTEIN, 2005, p. 37). Desde una perspectiva menos abstracta y más teórico política, significa que ningún Estado ha sido realmente soberano dentro de sus fronteras, así mismo que nunca un Estado lo ha sido verdaderamente hacia afuera (WALLERSTEIN, 2001b, p. 70).

Asumiendo como premisas relacionadas y dialógicas los elementos teóricos anteriores, es preciso entender que aquella interrelación entre las partes del sistema del que acá se está tratando, no es ni equilibrada ni simétrica. Es decir, el moderno sistema-mundo, o sea, la economía-mundo capitalista está estructurada por una división global del trabajo, a partir de un eje relacional del que son parte: zonas caracterizadas por sistemas productivos centrales; y zonas caracterizadas por sistemas productivos periféricos. Entre ellas se establece una estructura intermedia denominada semiperiferia (WALLERSTEIN, 2010). Y, finalmente, por fuera de los límites de la periferia, se pueden considerar las denominadas “arenas exteriores” (AGUIRRE, 2004, p. 41 – 45).

Para Wallerstein (2005, p. 34), el eje centro-periferia se constituye en un concepto relacional, es decir, cada uno adquiere su sentido en el

clivaje a partir de la propia relación con el otro. Este orden implica una jerarquización en la organización del trabajo, los roles que requieren una mayor cualificación y capacitación son parte de las tareas de los Estados centrales, quienes, en tanto, acumulan más capital, viéndose favorecidos con la mayor parte del excedente del trabajo (WALLERSTEIN, 2010).

Para Wallerstein (2005, p. 34), el resultado de esta relación de roles e intercambios desiguales entre áreas periféricas y áreas centrales, genera como resultado un flujo de *plusvalía*, una gran cantidad de las ganancias y excedentes de producciones locales se trasladan desde las zonas periféricas hacia los Estados del centro.

Esta organización del trabajo y de las relaciones de producción es funcionalmente complementada con una dinámica desarrollada al interior de la economía-mundo, donde los Estados del centro presentan estructuras relativamente fuertes, mientras los Estados de las áreas periféricas manifiestan desde una relativa debilidad a una debilidad estructural, que oscila entre la no existencia del Estado y la existencia con escaso grado de autonomía (WALLERSTEIN, 2010, p. 499).

Con estructuras estatales fuertes, el autor se refiere a su fuerza en relación a otros Estados del centro y la periferia, a unidades políticas locales y a cualquier grupo social particular dentro de un Estado. Ningún Estado es totalmente soberano, ni interna ni externamente, sin embargo, un Estado fuerte sería aquel con la suficiente autonomía parcial, que le entregue un margen de acción frente a múltiples intereses de distintos grupos de fuerza. Por el contrario, en un Estado débil sus administradores carecen de la capacidad de coordinar los procesos internos, se convierten “simplemente en un grupo de terratenientes entre los otros, con poco derecho a afirmar su autoridad sobre la totalidad” (WALLERSTEIN, 2010, p. 500-501).

La estructura estatal, tanto para el centro y la periferia, supone un mecanismo basculante, es decir, existe un punto en que la fuerza es creativa de más fuerza, al igual que la debilidad se convierte en generadora de más debilidad. Esta proposición tiene expresión concreta y material: la recaudación fiscal de un Estado, por ejemplo, permitiría tener una burocracia civil más eficiente, lo que a su vez permitiría obtener mayores ingresos (WALLERSTEIN, 2010, p. 500-501). Esto provoca que la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia, se incrementen progresivamente en el propio ejercicio de la relación que desarrollan.

Bajo la lógica del sistema-mundo, esta relación asimétrica entre centro y periferia es necesaria para el funcionamiento de la economía-mundo capitalista. Si existiesen múltiples entidades políticas fuertes, incluyendo entes periféricos fuertes, entonces habría múltiples organismos en condiciones de perturbar y hasta bloquear el funcionamiento de las entidades económicas transnacionales cuyo centro estuviese en otro Estado. Con esto, se perturbaría el funcionamiento de la división internacional del trabajo, y de esa forma la economía-mundo declinaría y el sistema podría venirse abajo (WALLERSTEIN, 2010, p. 499).

Más aún, la ausencia de un mecanismo político centralizado en la economía mundo hace difícil la introducción de fuerzas que sean capaces de contrarrestar este desequilibrio. De este modo, la debilidad estructural de las áreas periféricas se incrementa progresivamente sin un ente

regulatorio en relación a la fuerza y autonomía de los Estados centrales (WALLERSTEIN, 2010).

Entre ambos extremos del eje se ubica la “semiperiferia”, zonas “más ricas que la periferia” pero menos ricas que el centro, con desarrollos políticos, sociales, económicos y culturales intermedios (AGUIRRE, 2004, p. 43). Si bien, estas zonas tendrían mayor autonomía relativa que la periferia, al igual que esta última, se encuentran en una relación de subordinación respecto al centro.

Por fuera de los límites de la periferia, externa al sistema, se manifiesta la presencia de las “arenas exteriores”. Áreas que el sistema explota y depreda, con la cual se establecen intercambios, pero que se mantiene fuera de sus fronteras. El sistema-mundo suele ir reduciendo estas “arenas exteriores” hasta incorporarlas definitivamente como periferia (AGUIRRE, 2004, p. 42).

La variable ambiental en el eje relacional centro-periferia. América Latina en su relación con los países centrales del sistema mundial

A inicios de la década de los ochenta, en el marco del proyecto de la CEPAL denominado *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*⁶, su director Osvaldo Sunkel y Luciano Tomassini (1980) planteaban que los factores ambientales emergían en el escenario mundial estrechamente vinculados a factores económicos, políticos y sociales, transformando el proceso de transnacionalización, el cual consideraban el rasgo dominante del sistema global contemporáneo, y con ello los estilos de desarrollo y la forma de participación internacional de los países periféricos.

En este marco, Sunkel y Tomassini (1980) establecían a lo menos tres factores. En primer lugar, las presiones sobre la capacidad de absorción del ecosistema. La cual en los países centrales se encontraba ya saturada sobre las últimas décadas del siglo XX, razón por la cual han debido reorientar sus actividades productivas contaminantes hacia los países periféricos, generando allí situaciones nocivas como la contaminación de mares y océanos, deforestación de selvas y bosques y generación de gases contaminantes hacia la atmósfera.

Si se considera la capacidad de absorción del ecosistema como un recurso económico, es posible concluir que aquella práctica de reorientación de las actividades productivas contaminantes hacia los países periféricos significa un uso abusivo por parte de los países industrializados de un “recurso relativamente escaso” del cual disponen los países de la periferia (SUNKEL; TOMASSINI, 1980, p. 304). Para los autores:

La progresiva limitación de esta capacidad de absorción a consecuencia de las presiones excesivas a que ha sido sometida por efecto del ritmo y forma que adoptó el crecimiento económico en los centros, tomará más agudo este problema y más valiosa la utilización de este recurso (SUNKEL; TOMASSINI, 1980, p. 304).

Un segundo factor se relaciona con la estrecha asociación entre el desarrollo económico y el uso de energía. En términos simples, los países centrales, altamente industrializados, denominados desarrollados, demandan y utilizan más energía que los países periféricos, primario exportadores, caracterizados como subdesarrollados o “en desarrollo”. En

6. El proyecto *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina* fue desarrollado en la CEPAL entre los

años 1978 y 1980 y “estuvo orientado al análisis de la relación del desarrollo con el medio ambiente” (GLIGO, 2006, p. 5). Para el Dr. Fernando Estenssoro (2014), este proyecto responde a los esfuerzos realizados desde hacía años atrás por la CEPAL y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC) del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para “sensibilizar a los gobiernos de América Latina y el Caribe sobre la necesidad de introducir la variable ambiental en los temas del desarrollo”, los cuales “en los primeros años no tuvieron buenos resultados” (Estenssoro, p. 144, 2014).

En el marco de este proyecto surgió, primero el seminario, y posteriormente la obra del mismo nombre *Estilos de desarrollo y Medio Ambiente en la América Latina* (1981), la cual: “se transformará en un impulso fundamental y clave para enfrentar la problemática ambiental en esta región del mundo” (ESTENSSORO, 2014, p. 147). Para Osvaldo Sunkel, director del proyecto, “a partir de las conceptualizaciones que hicimos con ese programa y del seminario, nos pasamos casi una década trabajando temas de medio ambiente y desarrollo. En los años siguientes se implementaron múltiples seminarios en (la) región con relación los temas que se tocaron en el libro” (SUNKEL apud ESTENSSORO, 2014, p. 147).

un grado relevante, los países centrales no logran satisfacer su demanda energética a partir de los recursos propios, pues, o bien no cuentan con la dotación suficiente para sus necesidades, dado su nivel de industrialización y/o alto estándar de vida, o simplemente ya la han agotado.

Este fenómeno revela una serie de situaciones problemáticas, entre ellas, por una parte la desigualdad en cuanto a los niveles de consumo de recursos naturales y energía entre centro y periferia, y por otro lado, que los “estilos de desarrollo” de los países centrales y las tecnologías que los sostienen “los han hecho extremadamente dependientes de una amplia disponibilidad de recursos naturales, que tardaron millones de años en crearse y cuyas reservas no son renovables” (SUNKEL; TOMASSINI, 1980, p. 304).

En tercer lugar, y en directa relación con los factores anteriores, siendo la capacidad de absorción del medio ambiente una condición necesaria para el desarrollo de ciertas actividades industriales, se genera progresivamente un movimiento de redistribución geográfica de aquellos procesos productivos, donde esa capacidad de absorción en combinación con la normativa ambiental, generan escenarios propicios desde el punto de vista y los intereses económicos del centro, para la instalación de determinadas actividades industriales en diferentes zonas de la periferia (SUNKEL; TOMASSINI, 1980, p. 311).

A partir de estos tres factores planteados por Sunkel y Tomassini (1980), buscando establecer elementos para responder directamente la pregunta que motiva este trabajo, es posible proponer que la CA aumenta el valor de recursos, elementos, bienes y servicios que están en la periferia, lo que por una parte, dadas las condiciones históricas de subordinación, provoca un aumento de las tasas de plusvalía en favor del centro, pero que sin embargo, y paradójicamente, le otorgaría a la periferia elementos para una potencial mayor capacidad de negociación con los países centrales⁷.

Esto se explica, pues, la CA, sus elementos fundamentales, principalmente sus efectos y consecuencias, generan modificaciones en las condiciones ecológicas del planeta, con lo cual se provoca una valorización o revalorización de determinados elementos y/o procesos ecológicos que están principalmente en las zonas periféricas, los cuales, algunos de ellos, se expresan en precios de mercado y son parte directa y explícitamente de las cadenas de valor, tales como recursos energéticos demandados por el centro para sus procesos productivos, zonas prístinas o al menos con capacidad de absorción y que potencialmente podrían ser objeto de localización de actividades productivas y contaminantes, recursos naturales de diverso tipo, biodiversidad, tanto como recurso en sí misma y como fuente de información y tecnología, y otros. Mientras, otros elementos y/o procesos ecológicos no se expresan en precios de mercado, pero sin embargo de igual forma están presentes en las cadenas de valor, pues sostienen el sistema y se hacen parte de las transferencias de excedentes de la periferia al centro, tales como la succión de gases de efecto invernadero, la generación de oxígeno desde zonas boscosas y selváticas, la preservación de biodiversidad e información genética desconocida, las reservas de agua dulce, y otros. Y en la medida en que ambos tipos, juntos o por separado, se valorizan o revalorizan, aumenta la tasa de transferencia de excedentes de la periferia al centro.

La Iniciativa Yasuní ITT

Esta situación y estos elementos fueron puestos en tensión en la lógica y la problemática en torno a la propuesta denominada Iniciativa Yasuní ITT, la cual fue planteada internacionalmente por el Gobierno ecuatoriano en el año 2007 en Asamblea General de Naciones Unidas y liquidada por decreto en agosto de 2013 (VÁSQUEZ, 2015, p. 8).

Esta propuesta consistía en el compromiso de mantener bajo tierra indefinidamente 846 millones de barriles de reservas probadas de crudo al interior del Parque Nacional Yasuní, plena amazonia ecuatoriana, cantidad equivalente al 20% de la producción petrolera del país. Con lo cual, se evitaría la emisión de 407 millones de toneladas métricas de CO2 producidas por la extracción y quema de aquellos combustibles fósiles, sumado a otros 800 millones de toneladas provocadas por la deforestación asociada a aquel procedimiento, considerando además un conjunto de impactos desencadenados tales como la migración de especies, la contaminación de aguas, la propagación de metano, y otros (REPÚBLICA DEL ECUADOR; PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2012; VÁSQUEZ, 2015).

Esta acción tendría lugar en uno de los territorios más biodiversos y ecológicamente sensibles del ecosistema terrestre, el Parque Nacional Yasuní (VÁSQUEZ, 2015). El cual, a su vez, es parte de una de las principales áreas boscosas del planeta, de las más grandes reservas de biodiversidad, información genética y oxígeno del mundo y “uno de los sumideros naturales de CO2 más importantes que existen...” como lo es la región amazónica (ESTENSSORO, 2010, p. 69). Es decir, un espacio natural que simultánea y permanentemente está resguardando la flora y fauna, emanando oxígeno y succionando gases contaminantes de la atmósfera.

Para dejar el petróleo bajo tierra, Ecuador le pedía a la comunidad internacional al menos \$3.600 millones de dólares en un plazo de 13 años, monto equivalente al 50% de lo que dejaría de percibir por efectuar esta acción. Los aportes podrían venir de Estados del mundo a través de sus gobiernos, la sociedad civil, empresas, o ciudadanos del planeta, sin embargo, se esperaba que las mayores contribuciones proviniesen de los países que se encuentran en el anexo I de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, es decir, la lista de países industrializados más contaminantes del globo (REPÚBLICA DEL ECUADOR; PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2012; VÁSQUEZ, 2015).

Tras décadas de DA, y en un contexto de agudización de los desequilibrios ecológicos, esta Iniciativa se constituyó en una propuesta concreta en el escenario internacional que permitiría contribuir a la mitigación del calentamiento global y al combate contra la pérdida de biodiversidad, dos de los principales efectos de la CA en directa relación con el cambio climático, y que abordaba estas problemáticas desde la realidad de un país periférico y poniendo en tensión, desde su perspectiva, las propias asimetrías entre países del centro y la periferia (VÁSQUEZ, 2015, p. 9; ESTENSSORO; VÁSQUEZ, 2017).

Así, cuando Ecuador planteaba una compensación del 50% de lo que dejaría de percibir por mantener el petróleo bajo tierra, y que esta

7. Sunkel y Tomassini (1980) también plantean, aunque no exactamente de la misma forma y a partir de la misma reflexión, que los factores ambientales le otorga una mayor capacidad de negociación en el Sistema Internacional a la periferia. Lo cual, es una referencia importante para este trabajo, pero no es exactamente la misma reflexión.

debía venir de la comunidad internacional, estaba hablando de CORRESPONSABILIDAD: Todos quienes habían sido parte de la generación de la CA debían hacerse cargo de ella. Sin embargo, al proponer que ese dinero debía venir principalmente de los países industrializados, hablaba de CORRRESPONSABILIDAD DIFERENCIADA (VÁSQUEZ, 2015). Es decir, estaba proponiendo la aplicación del principio de las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas, el cual parte del reconocimiento de que no son todos los países son responsables por igual frene a la CA.

Pues, en un mundo desigual, existe una relación directamente proporcional en cuanto a nivel de ingreso y consumo de ambiente, es decir, contaminación ambiental. Los países que más contaminan son los más ricos, mientras que, quienes menos contaminan son los más pobres. Relación asimétrica de más de cien veces a uno (CORREA, 2012). Sin embargo, los países pobres y subdesarrollados, como los de la cuenca amazónica, son los mayores proveedores de aire puro del mundo. Es decir, quienes generan bienes y valores ambientales son los que menos los consumen, y quienes más los consumen son quienes no los producen (VÁSQUEZ, 2015).

La propuesta planteada mediante esta iniciativa permitía, si no bien controlar, a lo menos intervenir o llamar la atención respecto a ese aumento de plusvalía desde la periferia al centro a partir de las modificaciones que genera la CA. Pues, está explícitamente planteando un precio por dejar el petróleo bajo tierra, y con ello, por el valor de la generación de oxígeno, la absorción de gases contaminantes de efecto invernadero, y el cuidado y mantenimiento de la biodiversidad y las zonas no transformadas por los procesos productivos. Es decir, esta iniciativa proponía una fórmula para cobrar por un servicio que ya se está prestando y por el cual no se está pagando. Si bien, ese territorio amazónico está dentro de la jurisdicción ecuatoriana, esa generación de oxígeno y esa succión de gases contaminantes de efecto invernadero tiene consecuencias directas globales.

Además de lo anterior, esta iniciativa involucra una nueva forma de valorización del petróleo a partir de un uso diferente. Pues, bajo esta lógica, el petróleo no deja de ser un recurso económico, lo que plantea es modificar el medio de cambio, uso y compensación, al reconocer el valor global de la generación de oxígeno, la succión de gases contaminantes y la preservación de la biodiversidad, y establecer un precio por aquello. Es decir, esta iniciativa no excluye el petróleo ni de los mercados ni de las cadenas de producción ni valor, sino que, a través de la omisión de una acción, su extracción, a la que Ecuador tiene derechos soberanos, se le hace parte de aquel proceso de generación de valor, usos y servicios (VÁSQUEZ, 2015, p. 10-11).

Situación que, por lo demás, al tratarse del petróleo, agudiza la hipotética tensión. Como lo plantearan Sunkel y Tomassini (1980, p. 305), hay una estrecha relación entre consumo de energía y desarrollo económico, particularmente en cuanto a los estilos de desarrollo prevalecientes en los países centrales. Es decir, la Iniciativa Yasuní ITT planteaba una intervención en los usos del recurso energético que ha movilizado los sistemas productivos en el último siglo y medio, y que está presente en los estándares de vida y la vida cotidiana de la sociedad, se trata de la “sangre del capitalismo industrial”. Intervenir sus procesos implica arriesgar una

baja de su producción, alterar sus precios, modificar encadenadamente otros precios de mercado, ralentizar los ritmos de acumulación, entre otros posibles efectos.

Finalmente, tras seis años de promoción y negociaciones, en agosto de 2013, el Gobierno ecuatoriano firma el decreto que liquidaba la iniciativa Yasuní ITT, argumentando principalmente que la comunidad internacional no había respondido a la propuesta, pues los aportes esperados no se habían recaudado, y que el país necesitaba utilizar los potenciales recursos económicos provenientes del petróleo, hasta ese momento bajo tierra, en función de financiar políticas sociales y de desarrollo (CORREA, 2013, p. 16).

Efectivamente, de los 3.600 millones de dólares esperados, en agosto de 2013 se habían reunido 13,3 millones, un 0,37% del monto planteado como objetivo inicial (CORREA, 2013). Entre los contribuyentes se encontraban solamente 8 gobiernos de estados y 4 gobiernos regionales de otros dos países (PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2014). De aquellas diez naciones apenas 5 se encuentran en el Anexo I de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y solamente uno de ellos está dentro de los cinco primeros países de esta lista⁸, es decir, el grupo de países más contaminantes y los mayores consumidores de recursos naturales, y que a la vez son las economías centrales más grandes y desarrolladas.

Es decir, no solamente los dineros no se recaudaron, significando el fracaso concreto y mecánico de la Iniciativa Yasuní ITT, sino que además las potencias centrales de la economía mundo al mantenerse al margen, negarse a contribuir, o sencillamente omitir pronunciamientos, rechazaron la propuesta.

Es complejo abordar en su totalidad las razones de este fracaso, sin embargo, en el ámbito que interesa a este trabajo, las palabras del Ministro de Desarrollo alemán en el año 2011, Dirk Niebel, quien rechazó el proyecto ecuatoriano y criticó duramente el apoyo de Italia al programa, son expresivas de aquellas causas, al afirmar que si apoyaran la propuesta ecuatoriana estarían sentando un precedente con “derivaciones imprevisibles” (EL COMERCIO..., 2011).

En ese mismo sentido, como plantearan Estenssoro y Vásquez (2017):

¿Qué pasaría en el orden internacional económico y geopolítico, si países exportadores de gas, uranio, cobre u otro recurso natural solicitan al Primer Mundo que se les pague –un precio justo o de acuerdo a lo que dejarían de ganar–, por no explotar estos recursos, a fin de mitigar las externalidades ambientales negativas que estas actividades conllevan? ¿Qué pasaría con el macro sistema económico-industrial y financiero del centro que necesita de manera creciente estos recursos y al más bajo precio posible, tanto para seguir funcionando, como para seguir beneficiándose de las relaciones de intercambio económico internacional? (ESTENSSORO; VÁSQUEZ, 2017, p. 76).

Conclusión

El ejercicio académico y científico de vincular la CA como variable en el eje relacional centro periferia según la perspectiva teórica AS-M, es una posibilidad abierta y necesaria en función de un mayor entendimiento del desarrollo del capitalismo histórico y el lugar y rol de América Latina en ello.

8. Hasta agosto de 2013, los gobiernos contribuyentes fueron: Italia, con 3.932.147 dólares; España, con 1.400.400 dólares; Luxemburgo, con 1.332.700 dólares; Chile, con 100.000 dólares, Georgia, con 100.000 dólares, Colombia, con 100.000 dólares; y Turquía, con 100.000 dólares. Los gobiernos regionales de: Región de Valonia, Bélgica, con 1.220.465 dólares; Region Rhone-Alpes, Francia, con 195.314 dólares; Región Meurthe-et-Moselle, Francia, 53,763 dólares; Región Limousin, Francia, con un aporte inferior a 50.000 dólares.

La CA introduce elementos de modificación y cambio en aquella relación. No ha invertido los roles ni equilibrado las relaciones asimétricas entre centro y periferia, sin embargo, abre escenarios críticos para la economía mundo y espacios de oportunidad. Por una parte, plantea límites a las lógicas y dinámicas de acumulación capitalista, lo que a su vez podría empujar la creación de formas y mecanismos que le permitan superar esos límites, por otro lado revaloriza determinados elementos y procesos del ecosistema, lo que aumenta las tasas de transferencia de excedentes de la periferia al centro, pero que a su vez, le otorgaría un mayor carácter estratégico a esos procesos, elementos y recursos, y por tanto podría brindar mayores herramientas y potenciales oportunidades en favor de la periferia.

Desde su origen, la relación entre la economía-mundo capitalista y los procesos ecológicos es vital, la transformación/depredación ambiental es efecto y a la vez motor, elemento movilizador de la expansión del capitalismo. En este sentido las modificaciones en los procesos y elementos del ecosistema, los efectos de la CA, son variables en la evolución, desarrollo y posibles cambios en la economía mundo capitalista y en el eje relacional sobre el cual se organiza su división del trabajo.

Referencias

AGUIRRE, C. Immanuel Wallerstein: crítica del sistema-mundo capitalista. **Estudio y entrevista**. Santiago: LOM, 2004.

CORREA, R. **La Iniciativa Yasuní-ITT**: Cambiando paradigmas para un futuro sustentable. 20 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/2012-06-20-Iniciativa-Yasuní-ITT-Cambiando-paradigmas-para-un-futuro-sustentable.pdf>> Acesso em: 20 out. 2017.

CORREA, R. **Anuncio a la Nación Iniciativa Yasuní ITT**. 15 ago. 2013. Disponível em: <<https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/2013-08-15-AnuncioYasuni.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

EL COMERCIO. Duras críticas de Alemania a proyecto ecuatoriano de Yasuní-ITT”. **El Comercio**. 9 out. 2011. Disponível em: <<http://www.elcomercio.com/tendencias/duras-criticas-de-alemania-a.html>>. Acesso em: 04 jan 2016.

ESTENSSORO, F. Antecedentes para una historia del debate político en torno al medio ambiente: la primera socialización de la idea de crisis ambiental (1945 – 1972). **Revista UNIVERSUM**, Talca, vol. 22, n. 2, p. 88-107, 2007.

ESTENSSORO, F. **Medioambiente e ideología. La discusión pública en Chile, 1992- 2002**. Antecedentes para una historia de ideas políticas a inicios del siglo XXI. Santiago: Ariadna, 2009.

ESTENSSORO, F. Crisis ambiental y cambio climático en la política global: un tema crecientemente complejo para América Latina. **Revista UNIVERSUM**, Talca, vol. 2, n. 25, p. 57-77, 2010.

ESTENSSORO, F. **Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992**. La perspectiva latinoamericana. Santiago: Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, 2014.

ESTENSSORO, F; VÁSQUEZ, J. Las diferencias Norte-Sur en el Debate Ambiental global. El caso de la propuesta del Ecuador: Yasuní – ITT. **Revista UNIVERSUM**, Talca, vol. 32, n. 2, p. 63-80, 2017.

FOSTER, J. B. Marx’s theory of metabolic rift: Classical foundations for environmental sociology. **American Journal of Sociology**, vol. 105, n. 2, p. 366-405, 1999.

GLIGO, N. **Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina, un cuarto de siglo después**. Serie Medio ambiente y desarrollo. Santiago: CEPAL, 2006.

LE QUANG, M. Y VERCOUTERE, T. **Ecosocialismo y Buen Vivir. Diálogo entre dos alternativas al capitalismo**. Quito: Editorial IAEN, 2015.

MOORE, J. El auge de la economía mundo capitalista I. Las fronteras mercantiles en el auge y decadencia de la apropiación máxima. **Laberinto**, n. 38, 9-26, 2013b. Disponível em: < http://laberinto.uma.es/index.php?option=com_content&view=article&id=574:el-auge-de-la-ecologia-mundo-capitalista-i-las-fronteras-mercantiles-en-el-auge-y-decadencia-de-la-apropiacion-maxima&catid=128:lab38&Itemid=54>. Acesso em: 14 abr. 2018.

MOORE, J. El auge de la economía mundo capitalista II. Las fronteras mercantiles en el auge y decadencia de la apropiación máxima. **Laberinto**, n. 39, 21-29, 2013a. Disponível em: <http://laberinto.uma.es/index.php?option=com_content&view=article&id=585:el-auge-de-la-ecologia-mundo-capitalista-ii-las-fronteras-mercantiles-en-el-auge-y-decadencia-de-la-apropiacion-maxima&catid=130:laberinto-39&Itemid=54>. Acesso em: 14 abr. 2018

MOORE, J. The Modern World-System as environmental history? Ecology and the rise of capitalism. **Theory and Society**, vol. 32, n. 3, p. 307-377, 2003a.

MOORE, J. Capitalism as World-Ecology. Braudel and Marx on Environmental History. **Organization & Environment**, vol. 16, n. 4, 431-458, 2003b.

ORTIZ, E. **El estudio de las relaciones internacionales**. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2011.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Ecuador Yasuni Capital Window**. Financial Reporting on Sources and uses of Found. For the period ending 31 de diciembre 2014. 2014. Disponível em: <<http://mptf.undp.org/factsheet/fund/3EYC0/es>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

REPÚBLICA DEL ECUADOR; PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Ecuador Yasuni ITT Initiative Fact Sheet**. 2012. Disponível em: <<http://mptf.undp.org/yasuni>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

SUNKEL, O; TOMASSINI, L. Los factores ambientales y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo. En: Sunkel O; Gligo N. **Estilos de desarrollo y Medio Ambiente**. México: Fondo de Cultura Económica, cap 8, p. 288-319. 1980.

VÁSQUEZ, J. P. La tensión histórica norte – sur global en el debate ambiental. El conflicto en torno a la iniciativa Yasuní ITT. **Revista Estudios Hemisféricos y Polares**, v. 6, n. 1, p. 1-28, 2015.

VÁSQUEZ, J. P. **Medioambiente, Desarrollo y Soberanía: La Tensión Norte sur Global en el Debate Medioambiental**. El Caso de la Iniciativa Yasuní-ITT del Estado Ecuatoriano como Propuesta de Política Pública Global desde América Latina. 2014. Tesis, Magíster en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile.

WALLERSTEIN, I. La Ecología y los costos de producción capitalistas. No hay salida. En: Wallerstein, I. **Conocer el mundo, saber el mundo: el fin de lo aprendido**. Una ciencia social para el siglo XXI. México D. F.: Siglo XXI, cap 5, p. 88-99. 2001a.

WALLERSTEIN, I. ¿Estados? ¿Soberanía? Los dilemas de los capitalistas en una época de transición. En: Wallerstein, I. **Conocer el mundo, saber el mundo: el fin de lo aprendido**. Una ciencia social para el siglo XXI. México D. F.: Siglo XXI, cap 4, p. 67-87. 2001b.

WALLERSTEIN, I. **Análisis de sistemas-mundo. Una introducción**. México D. F.: Siglo XXI, 2005.

WALLERSTEIN, I. **Impensar las Ciencias Sociales**. Límites de los paradigmas decimonónicos. México D. F.: Siglo XXI, 2007a.

WALLERSTEIN, I. **La decadencia del imperio**. Estados Unidos en un mundo caótico. Caracas: Monteavila Editores Latinoamericana, 2007b.

WALLERSTEIN, I. **El moderno sistema mundial I**. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI. Madrid: Siglo XXI, 2010.



Resenha: Brasil e América Latina: os sentidos da integração

Roberto Goulart Menezes¹
Karina L.P. Mariano²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2019v7.n2.p118

Recebido em: 25 de fevereiro de 2019
Aprovado em: 13 de março de 2019

O livro *Brazil and Latin America: Between the Separation and Integration Paths* (2017), de José Briceño-Ruiz e Andrés Rivarola Puntigliano traz uma crítica importante à abordagem *mainstream* acerca da relação entre Brasil e os demais países da América Latina. Utilizando a perspectiva da longa duração, os autores fazem o resgate da literatura sobre essa conturbada relação e analisam momentos chaves da história política e cultural que nos ajudam a compreender a lenta construção da aproximação do Brasil República (1889) com os países que conformam a chamada América Latina (uma criação da virada do século XIX para o XX) e que atravessa todo o século XX. Para Briceño e Rivarola a própria ideia de América Latina não deve ser entendida como algo dado, segundo a corrente predominante, que afirma ser o conceito de América Latina uma designação criada na França. Mais que uma ideia, América Latina é uma construção política com contribuições originais da própria região que seguem sendo ignoradas.

Entre os autores que seguem defendendo que o Brasil não é parte integrante da América Latina está o historiador Leslie Bethell³, organizador da coleção História das Américas e referência para o estudo da região. Na literatura trabalhada por Briceño e Rivarola essa “trajetória da separação” não se apresenta de maneira linear e constante. A ênfase que se dá ao pensar o Brasil separado dos destinos da América Latina pode ser entendida também como uma narrativa do papel que o Brasil teria ao priorizar suas relações com os chamados países do Norte (para usar uma linguagem dos pós-Segunda Guerra). Para aqueles que defendem que a separação se sobrepôs aos poucos momentos de integração do Brasil com a América Latina, mesmo no governo Lula da Silva (2003-2010), a integração econômica e política teria ficado restrita a parte sul-americana.

A literatura que trabalha a identidade internacional do Brasil cresceu desde os anos 1990. Nela encontramos trabalhos que abordam o País como ocidental, americano e desde meados do século XX como latino-americano e mais recentemente sul-americano. Os autores tratam com acuidade essas mudanças na percepção do Brasil frente à região. A narrativa que parecia prevalecer no período entre a Proclamação da República e meados do século XX acerca da superioridade brasileira frente aos seus vizinhos (elaborada ainda no Império (1822-1889), não tem mais lugar hoje.

Ao longo dos cinco capítulos, os autores demonstram como essa tensão entre os dois posicionamentos influenciou na construção da relação entre o Brasil e os demais países da América Latina, destacando principalmente como o *path of integration* foi um elemento presente – e muitas vezes influente – nesse comportamento, o que portanto exige que se aprofunde a compreensão sobre ele, para se conhecer melhor essa relação historicamente e, principalmente, poder pensar o atual momento em que esta posição favorável a uma maior aproximação com a região ainda é preponderante. Para isso, os autores apresentam as seguintes questões: o Brasil é parte da região? Nesse caso, qual é a “região”, América do Sul, América Latina ou América (com o último termo referente ao Hemisfério Ocidental)? O Brasil, nesse caso, permanecerá separado? Faz parte do “Oeste”, ou o país deve buscar autonomia ao se aproximar a outros países emergentes, como Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS)?

A primeira dessas questões diz respeito ao fato de o Brasil historicamente ter sido tratado como um país desconectado de sua região, o que significa dizer que na grande maioria das vezes as análises sobre sua relação com seus vizinhos destacam o seu isolamento ou não pertencimento à América Latina. Esta concepção é o que os autores chamam em seu livro *Brazil and Latin America: Between the Separation and Integration Paths*, de *separation path*. Esta vertente de análise destaca a dificuldade de articulação entre os países latino-americanos devido a esse distanciamento do Brasil, que por sua importância geográfica e econômica, deveria exercer uma liderança regional, mas que historicamente atuou muito mais de forma independente e desarticulada do restante da América Latina.

O grande mérito desse livro é justamente questionar este isolamento, não o negando porque as evidências históricas demonstram que de fato houve esse distanciamento do Brasil, porém demonstrando que essa não foi uma alternativa única de ação e que ao longo do tempo houve diversas tentativas de reverter essa situação. A hipótese do livro é que há uma tensão entre duas posições no Brasil em relação aos demais países da América Latina, tendo de um lado o *separation path* – que historicamente até o final do século XX mostrou-se a vertente vitoriosa – e do outro, o *integration path*, que apesar de ganhar força somente nas últimas décadas, sempre esteve presente. Assim, os autores questionam a ideia desse separatismo como eixo de atuação internacional do Brasil frente a região.

Para isso, Briceño e Rivarola assumem uma narrativa cronológica, que recupera historicamente as relações entre a América Latina e o Brasil, mas inovando na análise que desenvolvem a partir do que poderíamos chamar da perspectiva dos “vencidos”. Os autores chamam a atenção para os comportamentos e posições de importantes lideranças políticas, intelectuais e econômicas brasileiras que defenderam ou trabalharam para que a situação de isolamento fosse revertida, visando promover um espaço de integração do Brasil com os demais países latinos americanos.

A reconstrução dessa relação inicia-se com a recapitulação do próprio histórico das relações entre Portugal e Espanha, antes mesmo da conquista das Américas, ressaltando que mesmo entre esses dois países estava presente essa tensão entre as duas posições (*integration e separation*), desde o processo de unificação e construção de ambos os Estados, que

1. Professor Associado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e Professor visitante no Arrighi Center for Global Studies da Johns Hopkins University. Pesquisador da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INEU). ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3220-7765> 

2. Professora livre-docente da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e professora do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP). Pesquisadora da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INEU). ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4559-918X> 

3. Para uma síntese do argumento de Bethell ver: O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. Est. Hist., Rio de Janeiro, vol. 22, n. 44, p. 289-321, jul.-dez. 2009.

chegaram a estar unificados em 1580 (com a União Ibérica) quando o rei Felipe II passou a governar não só a Espanha, mas também os reinos de Portugal, Nápoles e Sicília, com suas colônias em além mar, o que representou o primeiro império realmente mundial (pois a metrópole possuía territórios em todos os continentes). Qual a importância desse fato? Essa unificação temporária facilitou a expansão territorial da então colônia portuguesa na América do Sul, ultrapassando as fronteiras estabelecidas pelo Tratado de Tordesilhas.

Neste caso, esse momento de prevalência da lógica da integração permitiu não só maior interação entre as colônias na América do Sul, mas o processo de interiorização das capitanias pertencentes a Portugal, numa demonstração espanhola de buscar agradar o governo português sob o seu comando. Em 1640, o trono português foi retomado pela Casa de Bragança e a aliança com a Espanha interrompida. Portugal retomou sua autonomia e reformulou suas alianças internacionais, reposicionando-se mais uma vez como um opositor ao reino da Espanha, o que se refletiu na América Latina no processo de consolidação das novas fronteiras de ambas colônias e se materializou em diversas lutas por controle dos territórios ocupados entre os dois reinos, reforçando a lógica separatista.

Embora a lógica separatista tenha prevalecido até os processos de independência dos países da região, os autores destacam que em vários momentos houve uma retração desse posicionamento mais isolacionista, o que propiciou aproximações e cooperações entre as colônias da América do Sul, como o Tratado de Madri de 1750, ou mesmo o movimento Carlota, promovido durante a presença da corte portuguesa no Brasil (1808-1822) pela então esposa do rei Dom João VI, Carlota Joaquina que tentou construir um reino sul-americano, reivindicando a posse das colônias da Espanha que nesse momento se encontrava sob a dominação napoleônica.

A história mostra que essa tentativa de unificação da região fracassou, em boa medida, porque nas colônias espanholas a fragilidade decorrente da invasão da metrópole pelo exército de Napoleão, estimulou os processos de independência que no caso sul-americano foram também marcados pela fragmentação das ex-colônias, diferentemente do que ocorrera no Hemisfério Norte onde a descolonização britânica permitiu a construção de um novo Estado a partir da articulação entre as colônias dentro de uma lógica federativa, dando origem aos Estados Unidos da América (EUA).

A descolonização da América Latina e as lutas pela independência foram palco novamente dessa tensão entre maior aproximação e isolamento do Brasil em relação à região. De um lado temos as ex-colônias espanholas lutando para consolidar seu novo status de nações independentes e republicanas, enquanto o Brasil permanecia como um império e fortemente vinculado a Portugal. Além disso, a coroa portuguesa instalada no Brasil via com preocupação e atenção esse processo de independência na região, buscando precaver-se de possíveis influências desta sobre o território brasileiro, especialmente porque os movimentos de maior aproximação haviam gerado ao longo do tempo proximidades entre algumas regiões, especialmente na Bacia do Prata.

Briceño e Rivarola mostram que para não perder o domínio sobre sua colônia, devido à influência dos movimentos republicanos pela independência, o governo português articulou um processo de independência sem rupturas, que em boa medida foi marcado por uma lógica de maior isolamento em relação à região. Essa desconfiança esteve presente também no posicionamento de Simón Bolívar que como grande herói da independência da América Hispânica via no Brasil uma ameaça, por sua conexão com as metrópoles ibéricas. De ambos os lados, preponderou a visão isolacionista, alimentada pelas desconfianças e desinformação.

Aliás a desinformação parece ser a grande motivação do livro, pois a argumentação dos autores recorrentemente chama a atenção para o fato de que as interpretações sobre as relações entre Brasil e América Latina estão permeadas de lacunas e visões que desconsideraram aspectos importantes. Neste sentido, destacam a visão prevalecente ao final do século XIX e que predominou na maior parte do século XX segundo a qual o Brasil estaria isolado da região e seria totalmente distinto dos demais países aí localizados.

Essa visão atribuída à doutrina estabelecida pelo Barão de Rio Branco (Ministro das Relações Exteriores do Brasil entre 1902-1912), para a formulação da política externa brasileira no período republicano é questionada, não porque não tenha prevalecido essa percepção de separação do Brasil em relação à região, mas porque não foi uma posição hegemônica e incontestada, como muitas vezes se coloca. Em primeiro lugar, citam o fato da participação brasileira na Guerra do Paraguai que teria sido um movimento de aproximação a seus vizinhos, movimento este que passa a ser reforçado após a Proclamação da República brasileira.

No início da Primeira República (1889-1930) percebe-se uma aproximação do Brasil em relação aos seus vizinhos e uma preocupação em restabelecer um maior vínculo com a região, o que transparece no debate intelectual se o Brasil pertenceria ou não à ideia de América Latina, numa discussão acalorada sobre a identidade brasileira e seu pertencimento a uma identidade mais ampla regional. Enquanto isso, a ação do governo brasileiro embora tenha realizado um alinhamento em relação aos Estados Unidos, manteve uma lógica de aproximação com seus vizinhos, o que se concretizou no Tratado ABC (1915), que representa um acordo de não-agressão entre Argentina, Brasil e Chile.

Desta forma, o livro argumenta que apesar do alinhamento em relação aos EUA e um certo isolamento aparente, o governo brasileiro buscou estabelecer um padrão não-conflitivo de relacionamento com seus vizinhos, deixando uma porta aberta para a possibilidade de cooperação, se este fosse o interesse do Brasil, além de evitar uma aliança entre países da região contra o governo brasileiro. Esse posicionamento de aproximação brasileira à região foi reforçado durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), devido às mudanças ocorridas no contexto internacional, especialmente devido à Segunda Guerra Mundial, em que política externa brasileira procurou estabelecer uma lógica mais autônoma no sistema internacional, a partir de uma maior autonomia da própria América do Sul.

A construção da integração na América Latina está marcada por diferentes fases e momentos daí o emprego do conceito de trajetória da

integração de Hélio Jaguaribe (1923-2018). Segundo os autores, o apoio à integração está presente na região desde a emancipação, ou seja, na primeira metade do século XIX quando a maior parte das nações conquistaram a independência. Jaguaribe também foi um dos formuladores, ao lado do argentino Juan Carlos Puig, do conceito de autonomia nas relações internacionais.

Com o fim das ditaduras na América Latina e os processos de paz, desde os anos 1980 a América Latina iniciou um novo período em suas relações internacionais e no qual os processos de integração ocupam um lugar importante. A criação do Mercosul (1991), o revigoramento de outros acordos como a Comunidade Andina, a resistência demonstrada por boa parte da região à investida dos Estados Unidos via Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), entre outras, demonstram como a trajetória da integração foi realçada pelos governos da América Latina desde então.

A integração regional tem sido buscada como meio para superar, de maneira coletiva, problemas históricos e estruturais das sociedades latino-americanas. Ela não está livre de impasses e obstáculos, certamente. Porém a quantidade de acordos regionais, com diferentes aspirações e objetivos mostram que a América Latina segue em busca de um outro momento de sua história no qual a separação e o alienamento de seus países não se imponham como um determinismo. O livro de Briceño e Rivarola nos apresenta que essa rica e densa história da busca pela integração não é recente e que ela pode representar também uma forma de concebermos a América Latina com toda sua pluralidade, inovações institucionais e sem espaço para hegemonias seja de dentro ou de fora. O século XXI vai chegando ao fim de sua segunda década com muitos exemplos que a América Latina, com o Brasil incluído, pode traçar outros rumos nos quais a convergência se faça mais presente nessa construção da integração que é também uma outra forma de conceber a paz, a prosperidade e a democracia em nossa região.

Referência

BRICEÑO-RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés R. **Brazil and Latin America**: Between the Separation and Integration Paths. Lexington Books. 2017.